

Opinnäytetyö (AMK)

Liiketoiminnan logistiikka

Hankintojen johtaminen

2014

Tuuli Mansikkasalo

HANKINTOJEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

– Lisäarvoa asiakas- ja yritysnäkökulmien kautta



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Tuuli Mansikkasalo

HANKINTOJEN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTI

– Lisäarvoa asiakas- ja yritys näkökulmien kautta

Työn tavoitteena oli kehittää keinoja hankintojen vaikuttavuuden arviointiin. Tässä työssä vaikuttavuudella tarkoitetaan hankintojen onnistumista asiakas- ja yritys näkökulmista tarkasteltuna. Työ tehtiin Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkakeskus Halokelle. Lähtötilanteessa onnistumisen arviointiin ei ollut käytössä minkäänlaisia työkaluja. Julkisilla hankinnoilla on kuitenkin merkittävä vaikutus kansantalouteen, ja hankintojen määrä on kasvussa muun muassa ulkoistamistrendin ja tiukentuvien julkisen sektorin säästökuurien myötä. Siksi on entistä tärkeämpää, että kunnat etsivät uusia ratkaisuja ja kehittävät hankintatoimintaa. Kehittämistyössä seuraamisella ja mittaamisella on todistettavasti ollut suotuisia vaikutuksia suoritusasteen parantamiseen. Mittaamisella voidaan edesauttaa muutoksien läpiviennissä ja motivoida henkilöstöä.

Hankintojen kehittämistarpeiden tunnistaminen aloitettiin tutkimalla julkisten hankintojen haasteita yleisesti. Seuraavaksi tutustuttiin koko Turun kaupunkia ohjaavaan kaupunkistrategiaan sekä Haloken omiin tavoitteisiin, sillä hyvä mittari kuvaa organisaation tavoitteiden ja strategian kannalta olennaista asiaa. Sen jälkeen tutkittiin Haloken vuonna 2013 tekemää hankintaa lasten kuljetuksista. Tätä hankintaprosessia analysoidtiin vaihe vaiheelta ja etsittiin kehittämiskohteita. Tapaustutkimuksen jälkeen pohdittiin keinoja hankintatoimen onnistumisen arviointiin.

Tuloksena syntyi menetelmiä niin laadulliseen kuin määrälliseenkin mittaamiseen. Laadulliseen arviointiin kehitettiin itsearviointilomake Webropol-kyselytutkimussovelluksella. Itsearvioinnilla edistetään oppimista ja tiedonkulkua, levitetään hyviä käytäntöjä sekä sitoutetaan henkilöstöä kehittämistyöhön. Lomake muodostettiin hankinta-asiantuntijoiden ja hankintapäällikön mielipiteet huomioiden. Lomakkeen käytölle luotiin selkeä toimintasuunnitelma. Lomakkeen lisäksi löydettiin muutamia numeerisia mittareita, joilla voidaan kuvata hankintatoimen tilaa. Hyviksi indikaattoreiksi valikoituivat markkinointivuoropuhelujen määrä, tarjouspyynnöissä käytettyjen sosiaalisten ja ympäristökriteerien määrä sekä niiden sopimuksien määrä, joissa on käytetty sanktio- tai palkitsemisjärjestelmiä.

ASIASANAT:

Julkiset hankinnat, hankintatoimi, hankintaosaaminen, vaikuttavuus, innovatiivisuus, kehittäminen, arviointi, mittaaminen

Tuuli Mansikkasalo

ASSESSMENT OF THE INFLUENCE OF PROCUREMENT

– Additional value from the point of view of customers and organizations

The purpose of this thesis was to create methods to assess the influence of procurement. In this thesis the term influence refers to the successfulness of acquisitions from customers' and private organizations' point of view. The thesis was commissioned by the procurement and logistic centre Haloke, which is administrated by the city of Turku. There were no tools for the evaluating success. Public procurement plays a significant role in national economy and the amount of acquisitions is in the rise among subcontractors because of the tightening financial situation in the public sector. Thus it is even more important to develop procurement. It has been proved that monitoring and measuring have a beneficial effect on improving performance in development work. Measuring can support in executing changes and motivating staff.

The identification of development needs in procurement department started with an examination of the challenges of public procurement in general. The next step was to study the whole city strategy of whole city of Turku and Haloke's own objectives because a good indicator illustrates the most essential points regarding an organization's objectives and strategy. After that Haloke's acquisition of children transport made in 2013 was examined. This acquisition process was analyzed phase by phase and development targets were searched. After this, methods for successful assessment of procurement were pondered.

As a result, the methods for qualitative and quantitative evaluating were found. For qualitative evaluation a form for self-evaluation was created with the Webropol survey software. Self-evaluation is a measure to improve learning and the flow of information. It is also used for spreading good practices and to commit staff into development work. The form for self-evaluation was created by taking procurement specialists' and the procurement manager's opinions into account. In addition to the form a few numeric indicators that can describe the state of procurement were found. There were a few desirable indicators found: the amount of marketing dialogues, the amount of social and environment criteria used in request for quotation and the amount of contracts with sanction and rewarding systems.

KEYWORDS:

Public procurement, procurement, acquisition, impressiveness, innovativeness, development, assessment, measurement

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	6
2 JULKISET HANKINNAT	9
3 HALOKE	13
3.1 Organisaatio	14
3.2 Työtehtävät	15
3.3 Tavoitteet	16
4 HANKINTA	18
4.1 Innovatiivisuus julkisissa hankinnoissa	19
4.1.1 Hankinnan suunnittelu	24
4.1.2 Tarpeen määrittely	25
4.1.3 Kilpailutus	27
4.1.4 Sopimuksen aktiivinen hallinta	28
4.2 Vaikuttavuus	30
4.3 Innovatiivisuus parantaa vaikuttavuutta	33
5 HANKINTATOIMEN KEHITTÄMINEN LASTEN KULJETUKSISSA	35
5.1 Hankinnan taustaa	35
5.2 Hankintaprosessi	37
5.3 Hankinnan innovaatiopotentiaali	40
6 HANKINTOJEN ONNISTUMISEN ARVIOINTI	44
6.1 Hankintojen arviointi	45
6.2 Haloken hankintatoimi	47
6.2.1 Asiakasrajapinta	47
6.2.2 Toimittajarajapinta	51
6.2.3 Hankinta-asiantuntijoiden näkökulma	52
6.3 Arviointityökalujen etsintä	54
6.4 Arviointityökalujen valinta	55
6.4.1 Kvalitatiiviset mittarit	55
6.4.2 Kvantitatiiviset mittarit	60
6.5 Muita kehitysideoita	65

7 YHTEENVETO JA PÄÄTELMIÄ	68
----------------------------------	-----------

LÄHTEET	71
----------------	-----------

LIITTEET

Liite 1. Itsearviointilomake

KUVAT

Kuva 1. Hankintaprosessi (Owal Group 2014).	20
Kuva 2. Hankintaprosessin vaiheita innovatiivisuuden näkökulmasta (Yliherva 2006).	21
Kuva 3. Perinteinen näkemys julkisista hankinnoista (Owal Group 2014).	27
Kuva 4. Uusi näkemys julkisista hankinnoista (Owal Group 2014).	28

KUVIOT

Kuvio 1. Itsearviointi osana liiketoiminnan kehittämistä (IMS 2014).	59
--	----

TAULUKOT

Taulukko 1. Hankintapalveluiden toiminta. Haloken erillishankintojen asiakastyytyväisyyskyselyn 2014 tulokset.	48
Taulukko 2. Hankinta-asiantuntijoiden toiminta. Haloken erillishankintojen asiakastyytyväisyyskyselyn 2014 tulokset.	49

1 JOHDANTO

Työn tavoitteena on kehittää keinoja hankintojen vaikuttavuuden arviointiin. Vaikuttavuus edellyttää uusia ajattelutapoja, ja niiden arviointi on haastavaa, mutta oleellista kehittämisen kannalta. Työ tehdään Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkakeskukselle. Arviointityökalujen avulla saadaan tietoa hankintatoimen tilasta ja sitä kautta kehittämiskohteet paremmin esiin kehittämistoimenpiteitä varten.

Opinnäytetyö tehdään työharjoittelun yhteydessä. Harjoittelupaikan esimies ehdotti tutkimuskohteita, joista aiheeksi valikoitui vaikuttavuuden arviointi. Vaikuttavuudella tarkoitetaan hankintojen onnistumista asiakas- ja toimittajanäkökulmista tarkasteltuna.

Perinteisen, reaktiivisen määritelmän mukaan hankinta on yrityksen tukitoiminto, jolla varmistetaan tuotannon ja yritystoiminnan jatkuvuus huolehtimalla esimerkiksi raaka-aineet tuotannon tarpeisiin. Hankintatoimi vastaa tarpeen määrittelystä, tarjouspyynnön laatimisesta, toimittajien valinnasta ja sopimusneuvotteiluista sekä toimitusten valvonnasta ja laskutuksesta. Määritelmän mukaan hankintayksikkö nähdään kustannusyksikkönä. Nykyään kuitenkin yhä useammasa organisaatiossa hankintatoimi nähdään lisäarvoa ja kilpailuetua tuottavana yksikkönä kustannusten sijaan. Pääpaino on toimittajamarkkinoihin tutustumisessa ja hallinnassa sekä toimittajayhteistyön kehittämisessä (proaktiivinen malli). Rutiinitoimintoihin käytetään yhä vähemmän aikaa. Toimittajamarkkinoiden muutoksiin pyritään vaikuttamaan jo ennen kuin ne ovat varsinaisesti tapahtuneet, ja niitä pyritään ohjailemaan haluttuun suuntaan.

Toimittajien määrää on pyritty vähentämään ja tiivistämään yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa kaikissa hankinnan vaiheissa. Ratkaisuja tarpeeseen on alettu etsiä yhdessä toimittajan kanssa, ja ratkaisujen halutaan tyydyttävän sekä hankkivaa että toimittavaa osapuolta. Paremmalla yhteistyöllä on haluttu tarjota parempaa ja joustavampaa asiakaspalvelua, koska on pyritty pitkäjänteisem-

pään kehittämiseen rutiinitoimintojen kehittämisen sijaan. Pelkän hinnan vertaamisesta on siirrytty kohti kokonaiskustannusajattelua.

Kunta-alalla on alettu vähitellen seurata yksityisen sektorin ulkoistamistrendiä. Ydinosaamisen ja -toimintojen ulkopuolelle jäävät toiminnot voidaan ostaa organisaation ulkopuolelta, jolloin voidaan esimerkiksi taata riittävät resurssit tai parempi tehokkuus niiden hoitamiseksi. Kuntatoimiala käy parhaillaan läpi suurta rakennemuutosta palvelujen järjestämisen osalta, kun palvelujen osuus hankinnoissa on kasvamassa moninkertaiseksi aineellisiin hankintoihin verrattuna. Siitä huolimatta hankintaosaaminen on edelleen keskittynyt tavarahankintoihin ja siihen kytkeytyviin tilaus- ja toimitusmenettelyihin. Palveluhankinnat ja tavarahankinnat ovat keskenään erilaisia, ja siksi niissä pitäisi myös painottaa eri asioita: Palveluhankinnoissa toiminnan tavoitteiden ymmärtämisestä, hankinnan kohteen määrittelystä, sopimuksen käyttöönotosta ja sopimusvalvonnasta tulee hankinnan painopisteitä. (Kortelainen 2013.)

Julkisia hankintoja tehdään vuosittain yli 30 miljardin euron edestä, joista kilpailutetaan yli kolmasosa. Kaksi kolmasosaa kaikista hankinnoista muodostuu kuntien hankinnoista. Siksi onkin tärkeää pohtia, mitä ja miten hankitaan. Ikärakenteen tuomat haasteet, tuottavuusvaatimukset ja asiakastarpeiden muuttuminen ovat asioita, joiden vuoksi pelkkä kulujen karsiminen ei enää riitä, vaan toimintaa on kehitettävä ja tähän tarvitaan pitemmän ajan tavoitteita. Julkisten hankintojen muuttaminen innovaatiomyönteisemmäksi edistäisi yritysten uudistumista, uusien palvelujen tuottamista, tuottavuutta sekä muuttuneisiin asiakastarpeisiin vastaamista. (Vilén 2010.)

Tässä työssä esitellään ensin julkisia hankintoja yleisesti ja sen jälkeen hankinta- ja logistiikkakeskuksen toiminta. Seuraavaksi pohditaan julkisen hankintatoimen nykytilaa ja kehittämistarpeita. Kehittämisalueisiin syvennyttään analysoimalla lasten kuljetusten hankintaprosessia. Sen jälkeen pohditaan hankintojen onnistumisen arviointia.

Tiedonlähteinäni tutkimuksessa käytin kirjallisuutta, artikkeleita ja e-julkaisuja. Lisäksi kävin seminaareissa, joissa aiheina olivat hankintatoimen kehittäminen,

innovatiiviset hankinnat ja sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa. Toiminnallista tutkimusta tein haastatteleamalla eri sidosryhmien edustajia sekä havainnoimalla toimintaa viisi kuukautta kestäneen harjoittelujaksoni aikana hankinta- ja logistiikkakeskuksessa. Uutta näkökulmaa hankintapalveluiden kokonaisuuteen karttui uuden työsuhteeni aikana, jolloin työni painottui hankintatilauksen käsittelyyn. Tapaustutkimusta tehdessä haastattelin hankintaan osallistuneita, tutkin hankintaan liittyviä materiaaleja sekä eri kaupunkien vastaavanlaisia kilpailutuksia.

2 JULKISET HANKINNAT

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan kaikkia niitä hankintoja, joita tekevät viranomaiset ja niihin verrattavat yksiköt. Lakia julkisista hankinnoista soveltavia hankintayksiköitä ovat kaikki niin valtion, kuntien kuin kuntayhtymienkin alaiset viranomaiset. Myös sellaiset julkisoikeudelliset laitokset, jotka on perustettu yleisen edun tarpeisiin ilman kaupallisia tavoitteita, kuuluvat hankintalakia noudattavien yksiköiden piiriin. Noudattamisvelvollisia ovat myös yritykset, joissa viranomaisilla on määräysvaltaa. Edellä mainittujen lisäksi sairaanhoitopiirien ja evankelis-luterilaisen kirkon, ortodoksisen kirkon sekä niiden seurakuntien hankinnat luokitellaan julkisiksi hankinnoiksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2008.)

Julkisiksi hankinnoiksi lasketaan tavaroiden ja palveluiden ostaminen, palvelujen käyttöoikeussopimukset, tavaroiden tai palveluiden vuokraaminen, leasing- ja optiosopimukset sekä rakennus- ja käyttöoikeusurakoiden toteuttaminen. (Espinno 2011.)

Laki julkisista hankinnoista

Julkisista hankinnoista tuli vapaasti kilpailtavia vuonna 1994, kun Euroopan talousalueen perustamissopimus, ETA-sopimus, kirjoitettiin. Tuolloin säädettiin laki (1505/92) julkisia hankintoja sääntelemään. Myöhemmin tältä pohjalta ovat muotoutuneet hankintadirektiivit, maakohtaiset hankintalainsäädännöt sekä hankintaohjeet. Hankintaohje on tarkoitettu yleisohjaavaksi, ja siinä on keskitytty käytännönläheisempään opastukseen kuntien ja kuntayhtymien hankinnoissa. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014a.)

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö koostuu kokonaisuudessaan kansallisesta lainsäädännöstä, Euroopan unionin oikeudesta sekä WTO:n eli Maailman kauppajärjestön julkisten hankintojen sopimuksesta (GPA). Suomessa julkisissa hankinnoissa toimintaa ohjaa laki julkisista hankinnoista (348/2007). Erityisalojen hankintoihin, kuten vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alo-

jen hankintayksiköille, on omat säädökset erityisalojen hankintalaissa (349/2007). (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014b.)

Hankintojen lainsäädäntöä täydentää hankinta-asetus (614/2007), johon sisältyvät tarkemmat säännökset muun muassa ilmoitusvelvoitteista. Hankintalain vaikutusalueesta voidaan rajata pois ne hankinnat, joissa vallitsee jo todellinen kilpailu. (30.3.2007/348.)

Edellä mainitun lainsäädännön lisäksi julkisissa hankinnoissa noudatetaan myös monia muita lakeja ja asetuksia. Näitä ovat esimerkiksi julkisuuslaki, tilaajavastuulaki ja maksuehtolaki. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014b.)

Lailla turvataan julkisten varojen käytön kustannustehokkuus ja laadukkuus syrjimättömyyden, yhdenvertaisuuden, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteita noudattaen. Nämä periaatteet tulisi ottaa huomioon kaikissa hankintaprosessin vaiheissa. Ensiksikin julkisia hankintoja ohjaa syrjimättömyyden periaate. Yhdenvertaisuus- ja tasapuolisuusvelvoitteilla hankintayksiköitä veloitetaan kohtelemaan tarjoajia tasapuolisesti. Avoimuuden periaate taas liittyy hankintamenettelyn julkisuuteen: lähtökohtaisesti kaikille halukkaille tarjoajille on taattava tietojen saatavuus muun muassa julkisilla asiakirjoilla. Suhteellisuusperiaatteella tavoitellaan hankinnan arvon ja päämäärän suhteuttamista hankintamenettelyn vaatimukseen ja soveltuvuusehtoihin. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014c.)

Hankintalaissa on määritelty hankintamenettelyt, joita sen piiriin kuuluvat hankintayksiköt voivat käyttää. Menettelyn valintaan vaikuttavat hankinnan sisältö, luonne ja laatu. Mahdollisia menettelyvaihtoehtoja ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, suoramarkkinointi, kilpailullinen neuvottelumenettely, suunnittelukilpailu ja puitejärjestely. Edellistä menettelytarjontaa laajentamaan on hankintalakiin lisätty vuonna 2011 myös sähköinen huutokauppa sekä dynaaminen hankintajärjestelmä. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014d.)

Menettelynä on ensisijaisesti käytettävä avointa tai rajoitettua menettelyä, mutta myös muita vaihtoehtoja voidaan käyttää hankintalain sallimissa tilanteissa.

Hankinnan kynnysarvo vaikuttaa menettelyvaihtoehtojen rajallisuuteen: Pääsääntöisesti euromääräisesti suuremmille hankinnoille hankintayksikön menettelyn valintamahdollisuudet kapenevat. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014d.) Kynnysarvoilla tarkoitetaan hankintalaissa määriteltyjä euromääräisiä raja-arvoja, jotka määrittävät sen, mitä hankintalain säännöstä hankintaan sovelletaan. Kansallinen kynnysarvo on hankintalain noudattamisen alaraja. EU-kynnysarvo taas on kansallista kynnysarvoa korkeampi, EY:n hankintadirektiiveissä säädetty euromäärä, jonka ylittävissä hankinnoissa noudatettavana on vieläkin tiukempi lainsäädäntö. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014e.)

Vuonna 2010 uudistetussa hankintalaissa on määritelty yli 30 000 euron arvoiset tavara- ja palveluhankinnat kansalliseksi kynnysarvon ylittäviksi (Hankintalain 15 §). Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelujen sekä koulutus- ja työvoimapalvelujen raja on 100 000 euroa ja rakennusurakoissa taas 150 000 euroa. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014f.) EU-kynnysarvot muuttuivat 1.1.2014, kun Euroopan unionin komissio tarkisti julkisia hankintoja koskevat direktiivit. Voimassa olevat rajat ovat tavara- ja palveluhankinnoille 207 000 euroa, rakennus- ja käyttöoikeusurakoille 5 186 000 euroa ja suunnittelukilpailuille 207 000 euroa (Hankintalain 16 §). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013.)

Parhaillaan on käynnissä hankintalainsäädännön kokonaisuudistus, joka käsittelee niin EU-säätelyn kuin kansallisen lainsäädännön muutokset. Kokonaisuudistus perustuu maaliskuussa 2014 julkaistuihin hankintadirektiiveihin. Direktiivien lisäksi uudistuksen taustalla ovat oikeuskäytännön kehitys sekä kansallisen lainsäädännön kehittämistavoitteet. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2013.) Pää tavoitteina ovat olleet hankintamenettelyiden yksinkertaistaminen, tarjouskilpailuun osallistumisen helpottaminen pk-yrityksille sekä laadun parempi huomioiminen. Näiden tavoitteiden pohjalta muun muassa kansalliset kynnysarvot tarkistetaan uudelleen ja hankintoja kannustetaan jakamaan osiin. Hankintojen keskittämismuutoksista on seurannut hankintakokonaisuuksien kasvaminen sellaisiksi, että pienemmät yritykset eivät pysty tarjoamaan saati pärjäämään hintakilpailussa isoja toimijoita vastaan. Hankkijoiden näkökulmasta kokonaisuuksien hallinta on haastavaa. (Lehmusvirta 2014.) Yhtenä keskeisenä

osana uudistusta on ollut myös sosiaalisten näkökohtien, kuten työllisyyden edistämisen, parempi huomioiminen osana hankintoja. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

Kansallista hankintalakia valmistelevat Työ- ja elinkeinoministeriön perustamat ohjausryhmä ja valmisteluryhmä yhteistyössä. Lain on tarkoitus astua voimaan vuonna 2016. Valmisteluiden yhteydessä on käyty paljon keskustelua. Yhtenä keskustelukanavana on toiminut oikeusministeriön hallinnoima Otakantaa.fi -palvelu, jossa sai kuukauden ajan kertoa mielipiteensä sekä tuoda esiin hankintalakiin kohdistuvia uudistamisideoita. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014.)

3 HALOKE

Kunnat ja kuntayhtymät ovat vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana alkaneet huomata hankintatoimen merkityksen ja hankintojen keskittämisen tuomat edut. Vuoden 2007 jälkeen hankintalainsäädännön uudistamisen myötä useat kunnat ovat heränneet ja tehneet rakenteellisia muutoksia organisaatiossaan hankintatoimen parantamiseksi. Osa kunnista on perustanut keskitetyn hankintatoimen, kun osassa kunnista hankintoja tehdään kunkin hallintokunnan omana työnä. Nykyäänkin monissa kunnissa hankintoja tehdään muiden töiden ohessa ja hankintoihin erikoistuva henkilöstö puuttuu. Muuttuva yhteiskunta ja lisääntyvät palveluhankinnat kuitenkin vaativat entistä ammattitaitoisempaa hankintahenkilöstöä. (Oksanen 2010.)

Turun kaupunki on Varsinais-Suomessa sijaitseva, 182 247 asukkaan kunta ja asukasluvultaan Suomen kuudenneksi suurin. Turku-konsernin alaisuudessa palvelee 12 000 henkilöä, joka tekee siitä alueensa suurimman työllistäjän. (Väestörekisterikeskus 2014.)

Turun kaupunki on perustanut vuonna 2008 hankinta- ja logistiikkatoimesta vastaavan palvelukeskuksen, Haloken. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tällä hetkellä kaupungin hankinnoista vastaa yksi hankintayksikkö aiempien hajautettujen hankintojen sijaan, urakkahankintoja lukuun ottamatta. Urakkahankintojen kilpailuttamisen hoitaa liikelaitos. Ennen hankintoja tehtiin erillisissä hallintokunnissa, joiden määrä lähenteli pariakymmentä. Hankinta- ja logistiikkakeskus Haloke on perustettu huolehtimaan siitä, että tuotettaisiin entistä laadukkaampia kuntapalveluja taloudellisella ja ammattitaitoisella otteella. Hankintakeskuksen toimintaa on koko ajan kehitetty muuttuvan toimintaympäristön tarpeita vastaavaksi. (Turun kaupunki 2014a.)

Haloken toiminnot haarautuvat hankintapalveluihin ja logistiikkapalveluihin. Hankintapalveluiden tehtävänä on kilpailuttaa kaikki kaupungin hankintalain mukaan kilpailutettavat hankinnat, rakennusurakat pois lukien. Haloken hoitamat hankinnat jaetaan yhteis- ja erillishankintoihin. Näiden hankintojen eroavai-

suuksien johdosta myös Haloken hankinta-asiantuntijoiden roolit ja tehtävät poikkeavat toisistaan. Yhteishankinnat on tarkoitettu kaikkien kaupungin toimialojen käytettäväksi ja Haloken vastuulla on koko hankintaprosessi tarpeen määrittelystä sopimusseurantaan. Erillishankinnoissa taas toimiala antaa toimeksiannon ja vastuun kilpailuttamisesta Halokelle, mutta tekee kuitenkin itse hankintapäätöksen ja huolehtii sopimushallinnasta. (Turun kaupunki 2014a.)

Logistiikkapalvelut käsittävät logistisen koordinoinnin ja kehittämisen varasto-, kuljetus-, jakelu- ja kalustotoiminnoissa kaupungin ydintoimintoja varten. Nämä pitävät sisällään toimintojen johtamisen sekä käytännön suunnittelun ja toteutuksen. (Turun kaupunki 2014a.)

3.1 Organisaatio

Tässä työssä on syvennynyt ainoastaan hankintapalveluiden tuottamiseen osallistuvaan henkilöstöön. Koko hankinta- ja logistiikkakeskuksen toiminnasta vastaa hankinta- ja logistiikkajohtaja Pauliina Lautiainen, jonka alaisuudessa hankintapalveluiden toiminnasta vastaa hankintapäällikkö Johanna Asikainen. (Turun kaupunki 2014b.)

Hankintapalveluissa työskentelee yhteensä 25 henkilöä. Hankintasopimusten kilpailutuksia tuottavat hankinta-asiantuntijat, jotka on jaettu kahden hengen työpareihin, joissa he vastaavat määrättyjen alojen hankinnoista. Lisäksi hankintapalveluissa työskentelee ostotilausten käsittelyä hoitavat ostajat sekä SAP-toiminnanohjausjärjestelmän ylläpidosta ja kehityksestä vastaava tiimi. Lainsäädäntöön liittyvissä asioissa hankinta-asiantuntijoiden tukena toimii hankintalakimies. (Turun kaupunki 2014b.)

Keväällä 2014 Halokessa aloitettiin organisaatiomuutoksien valmistelu, joiden tarkoitus on parantaa keskuksen asiakaspalvelua ja tehostamaan resurssien käyttöä.

3.2 Työtehtävät

Haloken hankinta-asiantuntijoille on kullekin määritelty hankintapäällikön kanssa henkilökohtainen vastuualue. Aluksi he saavat tiedon hankintatarpeesta toimialalta (erillishankinta) tai sitten yhteishankinnoissa voimassaolevien sopimusten kausi on päättymässä, jolloin he aloittavat hankintojen valmistelun. Valmisteluiden aikana heidän täytyy kerätä tieto loppukäyttäjien tarpeesta ja markkinoiden tarjonnasta. Sen perusteella määritellään hankinnan kohde, kriteerit ja hankintamenetelmä. Hankinta-asiantuntija suunnittelee ja aikatauluttaa hankintaprosessin, laatii tarvittavat asiakirjat ja esityksen asianomaisen tulosaluejohtajan tai hankinta- ja logistiikkajohtajan päätettäväksi. Hankinta-asiantuntijan tehtävänä on huolehtia lain mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden toteutumisesta. Kilpailutusprosessin aikana he vastaavat annettuihin kysymyksiin tasavoperiaatteen mukaisesti. Kilpailutuksen päätyttyä he avaavat ja vertailevat saapuneet tarjoukset ja laativat avauspöytäkirjan. Hankintapäätöksen lainvoimaisuuden jälkeen hankinta-asiantuntija on yleensä mukana sopimuskauden käynnistämisessä ja mahdollisesti toimii sopimussyhteyshenkilönä.

Yhteishankintasopimusten osalta hankinta-asiantuntijat vastaavat oman vastuualueensa sopimushallinnasta. Tämä pitää sisällään neuvottelut, sopimukset, toimittajien seurannan, reklamoinnin ja yhteydenpidon. Suurin osa hankinta-asiantuntijoiden työajasta kuluu vielä kilpailutusprosessiin, mutta painopiste on siirtymässä sopimuksen elinkaarihallintaan.

Toimittaja- ja asiakasrajapinnan välittömässä läheisyydessä työskentelevät ostajat. Osa heistä keskittyy suoraostojen tekemiseen ja osa niin kutsuttujen kuvaa pyyntösi -tilausten tekemiseen. Suoraostot ovat kaupungin sisäisten tilaajien tekemiä tilauksia, kilpailutetut sopimustuotteet kattavasta tuoteluettelosta. Kuvaa pyyntösi -tilauksia hoitava ostaja tutkii ensin asiakasrajapinnassa, mil-laista tuotetta haetaan ja sen jälkeen etsii sopivan toimittajan. Tilausta täydennetään, viimeistellään ja lähetetään toimittajalle. Ostajan tehtävänä on myös toimia välikätenä toimittajan ja tilaajan välisessä viestinnässä, kuten tilanteissa,

joissa toimittaja ilmoittaa tuotteiden loppumisesta tai myyntierien muuttumisesta.

3.3 Tavoitteet

Koko kaupungin toimintaa ohjaa kaupunkistrategia, joka astui voimaan 23.6.2014, kun Turun kaupunginvaltuusto hyväksyi sen. Uusi strategia ulottuu vuoteen 2029 asti, jolloin Turku täyttää 800 vuotta. (Turun kaupunki 2014c.)

Strategian pohjalta on luotu Turun kaupungin visio 2029:

”Suomen Turku on kiinnostava ja rohkeasti uudistuva eurooppalainen yliopisto- ja kulttuurikaupunki, jossa on hyvä elää ja onnistua yhdessä.” (Kv 23.6.2014.) (Turun kaupunki 2014d.)

Turun kaupunkikonsernin toimintaa ohjaaviksi arvoiksi vuonna 2014 valittiin asukas- ja asiakaslähtöisyys, osaaminen ja luovuus, kestävä kehitys sekä oikeudenmukaisuus. Tavoitteena on ollut tiedolla ja taidolla juuri sellaisen palvelun takaaminen kuntalaisille, jota he tarvitsevat. Strategian mukaan tulevien sukupolvien mahdollisuudet pyritään turvaamaan kehittämällä toimintaa jatkuvasti niin ekologisesti, sosiaalisesti kuin taloudellisestikin. Oikeudenmukaisuuden toteutumisesta huolehditaan tiiviimmällä yhteistyöllä eri osapuolien kanssa ja asukkaiden sekä yhteisöjen tasapuolisella kohtelulla. (Turun kaupunki 2014c.)

Haloke on listannut vuoden 2014 tavoitteikseen SAP-toiminnanohjausjärjestelmän käytön lisäämisen, innovatiivisia ratkaisuja hakevien hankintojen lukumäärän lisäämisen sekä kuljetus- ja varastotoimintojen tehostamisen. Tavoitteiden listaamisen yhteydessä koottiin myös kehittämistehtävät. Asiakkaista ja sidosryhmistä koostuvan verkoston yhteistyötä pyritään kehittämään parantamalla hankintayksiköiden välistä yhteistyötä, paremmalla hankintojen johtamisella sekä osallistumalla hankintalainvalmisteluun tuomalla Turun intressit esiin. Hankintayksiköitä ovat Haloken lisäksi esimerkiksi Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiiri sekä lähikunnat. Tiiviimpään hankintayksiköiden väliseen yhteistyöhön pyritään muun muassa seudullisen hankintarenkaan sopimusta jatkamalla.

Hankintojen johtamista kehitetään niin, että palveluhankinnatkin kirjattaisiin jatkossa SAP-toiminnanohjausjärjestelmään, johtamisen tarpeisiin tarkoitettua raportointia parannettaisiin ja hankinnoissa otettaisiin käyttöön sopimuksen elinkaarimalli. (Haloken tulokortti 2014.)

Oman toiminnan kehittämiseksi Haloke aikoo lisätä omaa ammattitaitoaan ja osaamistaan. Sähköisen tarjouspalvelu Clouidian käyttö aiotaan laajentaa kaikkiin hankintoihin. Haloken palvelut tuotteistetaan vuoteen 2015 mennessä. Ulkoisen ja sisäisen viestinnän parantamiseksi laaditaan viestintäsuunnitelma. (Haloken tulokortti 2014.)

Muita hankintapalveluihin keskittyviä tavoitteita ovat hankintaosaamisen kehittäminen, toimitusketjunhallinta, yritysysteistyön tiivistäminen. Markkinoita ja niiden kehityssuuntia tulee seurata yhä tiiviimmin, työn painopistettä on laajennettava koko sopimuksen elinkaaren hallintaan ja hankinnoilla on haettava parempaa vaikuttavuutta. Tavoitekortissa painotettiin

- avoimuutta
- rohkeutta
- näkemyksellisyyttä.

Avoimuudella viitataan vuorovaikutukseen niin yrittäjien kuin kuntalaistenkin kanssa. Asiakslähtöisyys on kuntalaisten tarpeiden tunnistamista – kenelle palvelua tuotetaan ja minkä takia. Loppukäyttäjät tulisi ottaa mukaan hankintaprosessiin dialogin avulla. (Lautiainen 2013.)

Näkemyksellisyydellä tulokortissa puolestaan tarkoitetaan tietynlaista asenne muutosta. On hyväksyttävä, että elämme jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä ja että ongelmien sijasta on keskityttävä ratkaisuihin. Selkeiden tavoitteiden tulisi ohjata toimintaa. Näkemyksellisyyden käsitettä on avattu lauseella ”Tulevaisuutta ei voi ennustaa, mutta sen voi keksiä”. (Lautiainen 2013.)

Rohkeus taas liittyy uusien ratkaisujen etsintään ja kohtuulliseen riskinottoon. Rajapinnoissa on mahdollisuuksia innovointiin, sillä ryhmä on enemmän kuin osiensa summa. (Lautiainen 2013.)

4 HANKINTA

Innovaatiolla tarkoitetaan uutta sovellusta, keksintöä, prosessia tai uudenlaista tapaa tuottaa palveluja. Sillä voidaan tarkoittaa myös olemassa olevan palvelun kehittämistä. Innovatiivisuudella pyritään tehokkaampaan, laadukkaampaan ja kokonaistaloudellisesti edullisempaan toimintaan. (Culminatum 2011.)

Yleisesti vaikuttavuudella tarkoitetaan saadun lopputuloksen laatua suhteutettuna siihen käytettyihin resursseihin. Läheisemmin kuntahankintoihin liittyvässä määritelmässä vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoitteiden mukaisia muutoksia, joita asiakkaissa saadaan aikaiseksi tuotettujen tuotteiden avulla. Esimerkiksi koulutuspalveluilla tavoiteltu muutos on oppiminen. (Suomen kuntaliitto 2012.)

Taustaa

Tyypillisimmät julkisten hankintojen haasteet liittyvät hankinnan yksipuoliseen ja verrattain jäykkään suunnitteluun. Toteutusmallit palvelujen tuottamiselle on useimmiten määritelty jo kilpailutusvaiheessa. Tarjouskilpailussa kriteerit on määritelty tiukoiksi, eikä tämä kannusta tuotteiden tai palveluiden kehittämiseen. Sopimuksista puuttuvat kumppanuuden elementit. Sopimuksia tehdään verrattain lyhyille ajoille, mikä ei myöskään edistä pitkäjänteistä kehittämis yhteistyötä. (Owal Group 2014.) Koko hankinnan elinkaari tulisi ottaa paremmin huomioon. Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen tulisi seurata paremmin toimittajan palvelukykyä ja sopimuksen noudattamista. (Kauniskangas 2014. 19–21.)

Yrittäjien näkökulmasta tarjouskilpailuun lähteminen on koettu verrattain hankalaksi byrokratian ja jäykkien tarjousmahdollisuuksien vuoksi. Monien keskeytyneiden hankintojen taustalla on tarjouspyyntöjen puutteellisuus: kun tarjouspyynnön sisältöä ei ole riittävästi selkeästi määritelty, tarjoajat eivät osaa laskea tarjouksien hintoja oikein. Siksi kaivattaisiinkin lisää keskustelua ja yhteistyökanavia yrittäjien ja hankinta-asiantuntijoiden välille. Varsinais-Suomen yrittäjien hankinta-asiamies Jorma Saariketo on yksi kehitystä eteenpäin vienyt taho, joka on muun muassa pyrkinyt vaikuttamaan uudistuvaan kansalliseen hankintala-

kiin. Hänen mielestään on tärkeää, että hankintakokonaisuudet saataisiin pidettyä kohtuullisina kynnysarvoihin nähden. Näin pystyttäisiin säilyttämään pienempienkin tarjoajien osallistumismahdollisuudet. (Kauniskangas 2014. 19–21.)

Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkajohtaja Pauliina Lautiainen on kehottanut avoimempaan keskusteluun ja hankintojen johtamisen huomioimiseen uuden hankintalain valmistelussa. Hankintayksiköltä vaaditaan strategisempaa otetta ja syvällisempää osaamista johtaa ulkoisia resursseja. Kunnalla säilyy tiettyjen palvelujen järjestämisvastuu, vaikka palvelut ostetaan ulkoiselta toimijalta. Tämä kannustaa kuntapalveluiden jatkuvaan kehittämiseen käsi kädessä yritysten kanssa. Lautiaisen mielestä hankintalain tulee sallia tällainen kehittäminen. Myös Lautiainen painottaa sopimuksen valmistelun ja sopimusvalvonnan merkitystä ja niiden kehittämistä. (Lautiainen 2014.)

Selvää on se, että kaupunkien ja kuntien hankintatoimen täytyy kehittyä toiminnan tehokkuuden, tyytyväisten kuntalaisten ja toimivan elinkeinoelämän takaamiseksi. Tarvittava kehitys voidaan saavuttaa uusilla ratkaisulla ja innovatiivisuudella.

4.1 Innovatiivisuus julkisissa hankinnoissa

Julkinen sektori on tällä hetkellä tavanomaista kovemman paineen alla valtion tiukentuneiden budjettilinjausten myötä, mikä tarkoittaa myös säästökuuria kunnille. Tämä kannustaa kuntia uusiin ratkaisuihin hankinnoissa. Innovatiivisen otteen edistäminen julkisissa hankinnoissa on myös tärkeä osa eurooppalaista innovaatiopolitiikkaa, jolla pyritään parantamaan niin eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä globaalissa ympäristössä kuin julkisten palvelujen tuottavuutta ja vaikuttavuutta. (Culminatum 2011.)

Innovatiivisuuden käsite nousi esiin julkisissa hankinnoissa 2000-luvun alkupuolella. Käytännön toteutus on kuitenkin jäänyt toistaiseksi suhteellisen vähäiseksi. Viime vuosina keskustelu innovatiivisista kuntahankinnoista on kuitenkin herännyt jälleen ja on tällä hetkellä yksi keskustelluimmista aiheista kuntasektorilla. Kehittämishankkeita ja menetelmiä hankintojen tekemiseen on jo luotu ja

uusia projekteja käynnistetään koko ajan. Kehittämisprosessia ovat olleet vauhdittamassa Kuntaliitto, Innovaatorahoituskeskus Tekes, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA sekä logistiikkayhdistys LOGY ry. Edellisten lisäksi Uudenmaan ja pääkaupunkiseudun kehittämiseen keskittyvä Culminatum Innovation on toteuttanut ohjelmaa nimeltä Innovatiiviset kaupungit.

Innovatiivisempi hankintatapa voi lähteä joko hankintatoimen organisoinnista innovaatioita tukevaksi, yksinkertaisesti innovaatioiden hankkimisesta tai innovaatioita suosivista hankintamenetelmistä. Innovatiivisen hankinnan on perustuttava laajapohjaiseen osaamiseen ja eri tahojen väliseen yhteistyöhön, eikä vain taitoon kilpailuttamisessa. (Culminatum 2011.)

Materiaalissa, joka julkaistiin osana hanketta nimeltä Askeleet innovatiivisiin hankintoihin, innovatiivisille hankinnoille on annettu neljä vaihtoehtoista määritelmää. Ensimmäinen tarkoittaa uutta tapaa tuottaa hankintaprosessi. Toisen määritelmän mukaan innovatiivisella hankinnalla tarkoitetaan tuotekehitysprojektin hankintaa. Hankintasopimuksissa innovatiivisuutta on innovaatiokannusteiden luominen toimittajalle. Poliittisemmän näkemyksen mukaan innovatiivisilla hankinnoilla kehitetään alueen yritysten liiketoimintaa. (Owal Group 2014.)

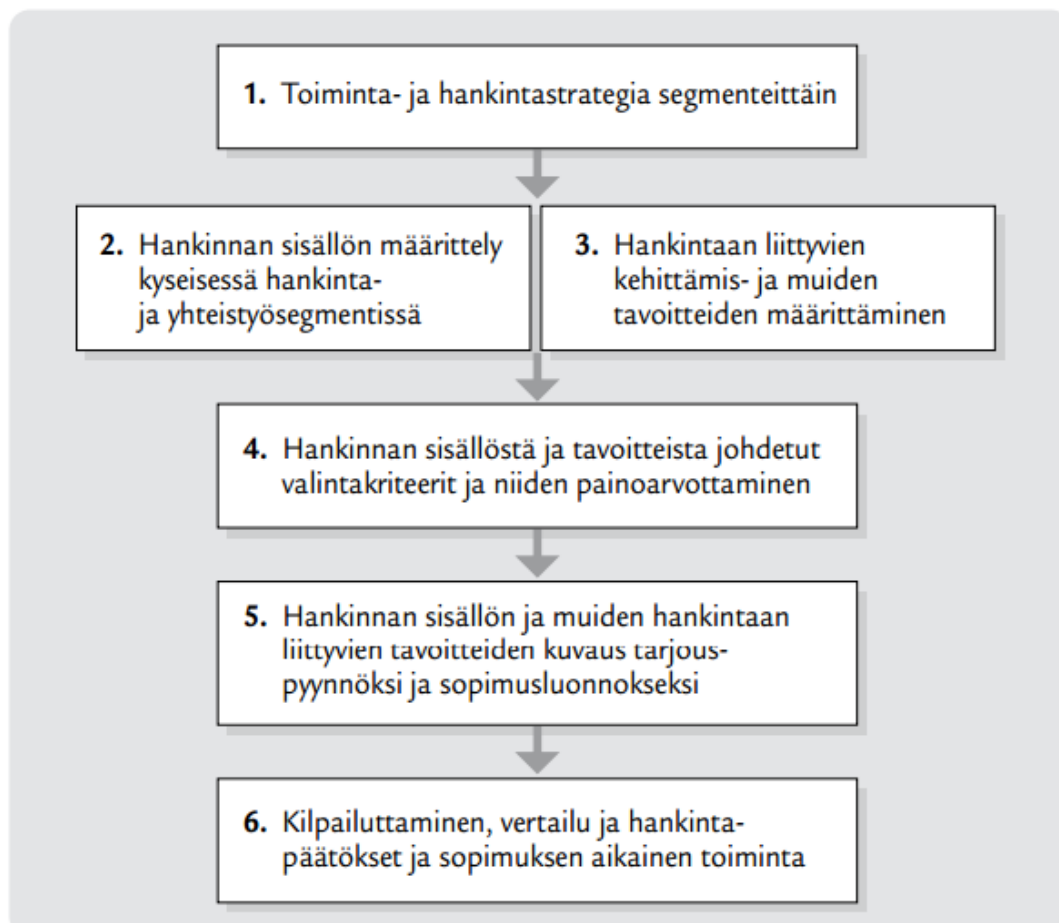
Kehittämishalukkuuden täytyy näkyä jo kuntien strategialinjauksissa ja sitä kautta sen alaisten hankintayksiköiden strategioissa. Innovatiivinen hankintatapa ei siis rajoitu ainoastaan kilpailutusprosessiin vaan on laajempi kokonaisuus esivalmisteluista sopimuksen voimassaolon aikaiseen yhteistyöhön (kuva 1).



Kuva 1. Hankintaprosessi (Owal Group 2014).

Innovatiivisempi hankintaprosessi alkaa sillä, että hankinnalle laaditaan strategia (kuva 2). Sen jälkeen voidaan aloittaa hankinnan valmistelu keskustelemalla eri sidosryhmien kanssa, asiakkaan tarpeet alleviivaten. Innovatiivisessa hankintayksikössä tunnetaan alan markkinat ja hyödynnetään markkinavuoropuhe-

lun tuomat edut. Osaavalla ostajalla on avoimet ovet ja osallistava ote hankinnan suunnittelussa. (Culminatum 2011.)



Kuva 2. Hankintaprosessin vaiheita innovatiivisuuden näkökulmasta (Yliherva 2006).

Yhteisten suuntaviivojen ja strategioiden linjaaminen kuntatasolla yhdessä hankintayksikön omien strategialinjausten kanssa vaikuttavat hankintoihin osallistuvan henkilöstön organisointiin ja työnjakoon. Näin ollen innovaatioita edistääkseen päättäjien on omaksuttava innovaatioita tukeva hankintastrategia. Ensinnäkin on taattava oikeanlaiset resurssit. Hankintahenkilöstölle pitäisi tarjota sellaiset puitteet, että kilpailuttamisen lisäksi aikaa jäisi myös strategiseen työhön, hankinnan valmisteluun ja sopimuskumppanuuteen. On huolehdittava, että sisäinen organisointi tukee innovatiivisuuden lisäämistä ja että työnjaot eri sidosryhmien välillä ovat selkeät. Tiedonkulku on toimivan yhteistyön edellytys. Kun-

nallisen päätöksenteon kautta voidaan tarvittaessa ottaa käyttöön kannustinjärjestelmä innovatiivisia hankintoja tekeväälle henkilöstölle. (Culminatum 2011.)

Organisaatiossa olevan innovaatiopotentialin jalostamiseksi käytännön toimenpiteisiin on prosessi, johon tarvitaan innovaatioiden johtamista. Se on taitoa sallia innovaatiomyönteinen ilmapiiri, taitoa johtaa yksittäisten henkilöiden innovaatiopotentialia ja sitä, miten niiden kokonaisuus saadaan kanavoitua tavoitteiden mukaisesti. (Yliherva 2006.)

Laki julkisista hankinnoista on koettu raskaaksi, vaikka se jättää tilaa myös hankintayksikön innovatiivisuudelle: Tarjolla on erimerkiksi useita eri menettelyvaihtoehtoja ja vaihtoehtorepertuaaria on jo laajennettu viimeisimmässä hankintalain päivityksessä. Innovaatiopotentialin täysimääräiseksi hyödyntämiseksi vaaditaan siis taitoa soveltaa hankintalainsäädäntöä. Kuitenkin strategisemman hankintatoimen puolestapuhujat ovat painottaneet innovaatiopotentialin löytämisessä hankinnan suunnittelu- ja sopimushallintavaiheita kilpailutusvaiheen sijaan. Niihin lainsäädäntö ei juuri puutu. Silti hankintahenkilöstö on nimennyt tiukan lainsäädännön yhdeksi suurimmaksi haasteeksi toteuttaa innovatiivisuutta. (Culminatum 2011.)

Yksi innovatiivisuuden muoto kunnallispolitiikassa ja siihen kytkeytyvissä hankinnoissa on alueellinen yhteistyö. Esimerkiksi keskittämällä lähikuntien hankintayksiköiden toimistotarvikkeiden tai kiinteistöpalvelujen hankinnat, voidaan lisätä hankintojen tehokkuutta huomattavasti. Muita esimerkkejä kuntien välisestä yhteistyöstä ovat hankintarenkaat, joita on perustettu jo useita kymmeniä Suomessa. Hankintarenkaat on kuitenkin pidettävä erillään yhteishankintayksiköistä, joissa taas on kyseessä hankintayksiköiden tai hankintayksikön perustama oikeushenkilö tai erillinen toimivaltainen yksikkö. (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014a.)

Tässä opinnäytetyössä innovatiivisuudella tarkoitetaan hankintapalveluiden tuottamista uusilla tavoilla ja ennakkoluulotonta otetta hankintaprosessissa. Innovaatio on osaamislähtöinen kilpailuetu; se voi olla esimerkiksi teknologinen

tai ei-teknologinen, liiketoimintamalli, palveluratkaisu tai parannettu julkinen palvelu. (Vilén 2010.)

Innovatiivisempiin julkisiin hankintoihin kannustavat myös Euroopan komission antamat suositukset:

- Julkinen sektori pyrkii toimimaan ”älykkäänä” ostajana
- Keskustellaan markkinatoimijoiden kanssa ennen tarjouspyyntöä
- Osallistetaan sidosryhmät toimintaan koko hankintaprosessin ajan
- Annetaan markkinoille mahdollisuus ehdottaa innovatiivisia ratkaisuja
- Haetaan rahalle pikemminkin hyvää vastinetta kuin alinta hintaa
- Hyödynnetään tietotekniikan mahdollisuuksia
- Omaksutaan selkeät riskien hallinnan periaatteet
- Muokataan sopimuskäytäntöjä innovaatioita kannustavaksi
- Tehdään uudistuksille selkeä toimeenpanosuunnitelma
- Opitaan jatkuvasti tulevaisuutta silmällä pitäen (Vilén 2010.)

Suosituksen lisäksi julkaistiin uudet hankintadirektiivit 28.3.2014. Niiden pohjalta tulee muuttaa myös kansallista lainsäädäntöä. Uusissa direktiiveissä artikloissa 47–49 rohkaistaan innovointiin ja vaihtoehtojen ratkaisujen sallimiseen. Innovatiivisuuden edistämiseksi on luotu uusi hankintamenettely, innovaatiokumppanuus, joka on aiempia menettelyvaihtoehtoja sallivampi toimittajan kanssa tehtävää pitkäjänteisempää kehitystyötä kohtaan. Innovaatiokumppanuus on tarkoitettu tilanteisiin, joissa sen hetkisin markkinoilla ei ole tarvetta tyydyttävää ratkaisua. Artiklassa 78 korostetaan sitä, että hankinnat tulisi toteuttaa niin, että pk-yritysten mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin paranisivat. Hankinnat tulisi voida jakaa osiin ja hankintayksiköille pitäisi antaa oikeus käyttää omaa hankintavaltaansa joiltakin osin sopimusten laatimisessa ilman hankintamenettelyä. Artikloilla 89–92 pyritään päätöksentekoperusteiden muuttamiseen laatua korostaviksi pelkän hintavertailun sijaan. Monimutkaisemmissa hankinnoissa painoarvot voisi jättää tarkemmin määrittelemättä ja pelkkä lista päätöksentekoperusteista riittäisi. Kyseisissä artikloissa kehoitetaan ottamaan muun muassa ympäristötekijät osaksi hinta-laatusuhteen arviointia. Edellä mainittujen artiklo-

jen lisäksi sovittiin yhteisestä eurooppalaisesta hankinta-asiakirjasta, jonka tarkoituksena on vähentää tarjoajien hallinnollista taakkaa: asiakirja perustuu omaan lausuntoon ja vain voittanut tarjoaja on velvollinen esittämään asiakirjat. (Euroopan parlamentti 2014.)

Kuitenkin, vaikka tarve innovatiivisempiin ratkaisuihin on tiedostettu ja lainsäädäntöä muutettu kannustavammaksi, haasteina ovat edelleen muun muassa riskiä karttava asenneilmapiiri, hankintaosaamisen puute, vähäinen suunnitelmallisuus, hankintojen organisointitapa ja uusien ajatusten puute tarjouspyyntöjen sisällössä.

4.1.1 Hankinnan suunnittelu

Uusien ratkaisujen luomiseen on lähdettävä jo hankinnan suunnitteluvaiheessa, jolloin tehdään kaikki hankinnan kohteen ja ehtojen määrittelyn kannalta merkittävät päätökset (Owal Group 2014). Hankintayksikön on perusteltua tutustua alan markkinoihin, kartoittaa ratkaisuvaihtoehtoja sekä pohtia kustannusrakenteita. Ostettaessa palveluja kustannusvaikutuksien tunteminen kuuluu asiantuntevan hankintatoimen tehtäviin. Mikäli hankinta tehdään edellisen sopimuskauden päätyttyä, uuden hankinnan valmisteluprosessiin kuuluu myös edellinen sopimuskausi: sen aikana opitut asiat ja sopimuksen aikainen yhteistyö. (Culminatum 2011.)

Markkinavuoropuhelun hyödyntäminen auttaa sekä hankintayksikköä valmisteluissa että alan yrittäjiä ymmärtämään hankinnalle esitettyjä vaatimuksia. On tiedostettava, että kaikki älykkäät ihmiset eivät työskentele meidän organisaatiossamme – on siis käytettävä niitä keinoja, joilla päästään näiden ihmisten luovuuteen ja osaamiseen käsiksi. (Chesbrough 2003.)

Rutiininomaisissa hankinnoissa markkinavuoropuhelusta ei ole katsottu olevan hyötyä, mutta monimutkaisissa palveluhankinnoissa se on lähes välttämätön hankinnan onnistumisen kannalta. Markkinavuoropuhelu, teknisenä dialoginakin tunnettu, on kilpailuttamisesta erillinen prosessi, johon hankintalainsäädäntö ei suoranaisesti ulotu ja jonka käymiseen EU-lainsäädännössä jopa kannustetaan.

Se on hankintayksikölle vapaaehtoinen toimenpide kerätä tai jakaa tietoa markkinatoimijoiden kanssa. Se käydään ennen hankintailmoituksen julkaisua. Sen toteuttamiseen on karkeasti sanottuna neljä eri tapaa: hankintayksikön itse toteuttamana markkinakartoituksena, tiedotustilaisuuden muodossa, kirjallisena tietopyyntönä tai tarjouspyyntöluonnoksen kommentointina. Markkinavuoropuhelun kautta hankintayksikkö voi saada ilmaista asiantuntijuutta alan toimijoilta, tietoa vaihtoehtoisista ratkaisuista, oppia ymmärtämään alalle tyypillisiä menettelyjä ja sopimusehtoja. Itse hankintaprosessi voi yksinkertaistua ja tehostua, mutta lisäksi myös koko hankinnan onnistuminen on todennäköisempää, kun vuoropuhelu on käyty.

Markkinavuoropuhelua on kuitenkin hyödynnetty vielä suhteellisen vähän sen keskustelemaan luonteen vuoksi. Vaikka lainsäädännössä ei suoraan sanellaakaan ehtoja kyseiselle toiminnalle, ohjaavat sen toteuttamisessa silti tasapuolisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteet. Siksi hankintayksikön on huolehdittava, että kellekään tarjoajalle ei seuraa etulyöntiasemaa ja että dialogista on kaikkien saatavilla olevaa dokumentointia. (Mäkelä 2011.)

Innovatiivisuus vaatii eri sidosryhmien välistä keskustelua ja yhteistyötä. Kuten jo mainittu, innovatiivisuuden tulee olla osana strategiaa ja sitä kautta osana jokaista hankintaa. Kaikkien hankintojen tekemiseen osallistuvan henkilöstön on sisäistettävä ja sitouduttava strategian noudattamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jokaisen hankinta-asiantuntijan tulisi huomioida mahdollisuus ja velvollisuus kyseessä olevan alan toimijoiden tiedottamiseen tulevista hankinnoista. Lähtökohtana ovat avoimuus ja läpinäkyvyys sekä näiden periaatteiden soveltamisen kautta ansaittu reilun kumppanin maine hankintayksikkönä. (Culminatum 2011.)

4.1.2 Tarpeen määrittely

Hankintayksikön vastuulle jää selvittää tilaajan tai loppukäyttäjän todellinen tarve: mitä hankinnalla halutaan oikeasti saavuttaa, mikä on tarkoituksenmukaista sisällyttää sopimukseen ja maksaa siitä (Culminatum 2011).

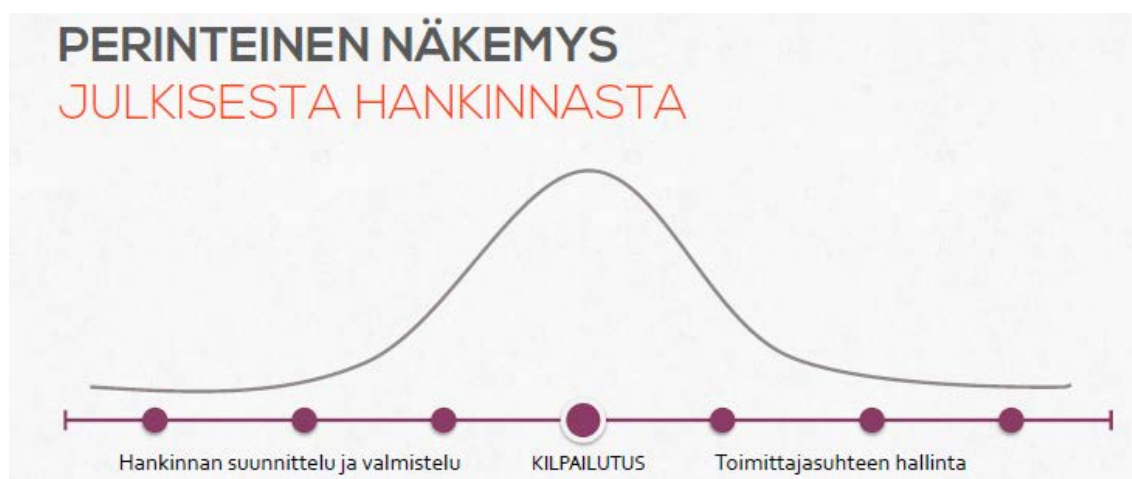
Ensimmäinen askel kohti innovatiivisempaa ostamista on siirtyminen tulosperusteisempaan ostamiseen. Sen sijaan, että ostettaisiin toimintoja, ostettaisiin tuloksia; esimerkiksi valaisimien oston sijaan ostettaisiin valoa, kun tyydytettävä tarve on valon lisääminen. (Wennberg 2014.) Tulosperusteisessa hankintamallissa yrittäjät saavat itse laskea sopivimman ja tehokkaimman tavan tuottaa haluttu tuote tai palvelu – ulkoistetaan suunnittelu. Samalla hankintayksikkö ostaa parempaa suorituskykyä. Hankintayksiköllä on vain harvoin samanlaista asiantuntijuutta ja tietoa viimeisimmistä kehityssuunnista kuin hankittavaa tuotetta tai palvelua tuottavalla yrittäjällä. (Culminatum 2011.) Toisaalta taas valon lisäämistä ostamalla, voitaisiin kärjistettynä tarjota hankinnan toteuttamistavaksi esimerkiksi seinän kaatamista. Tällaisilla menetelmillä on yleensä myös korkeammat riskit ja sen vuoksi kilpailuttajalta vaadittaisiin entistä syvällisempää riskienhallintaa.

Jotta hankintatoimi kykenisi todellisen tarpeen määrittelyyn, täytyy kuunnella tilaajaa ja loppukäyttäjää. Hankintatoimen käyttäjä- ja markkinalähtöinen asenne tuo hankintoihin innovatiivisuutta. Kun kunnalla on käytössä keskitetyn hankintatoimen malli, ovat hankintatoimen ensisijaisia asiakkaita toimialat. Useissa hankinnoissa varsinainen loppukäyttäjä on kuitenkin kuntalainen. Näissä tapauksissa keskitetyn hankintatoimen heikkoutena on se, että loppukäyttäjät ovat usein monen välikäden takana. Kilpailutusta tekevä henkilö pyrkii selvittämään loppukäyttäjien tarvetta palaverien ja sähköpostitse määrättyjen yhteyshenkilöiden kautta, jotka puolestaan välittävät tietoa loppukäyttäjien tarpeesta omasta subjektiivisesta näkökulmastaan. Saatu tieto ei välttämättä ole relevanttia tai tarpeeksi yksityiskohtaista tarkkaa palvelunkuvausta varten. (Culminatum 2011.) Osallistamalla loppukäyttäjät hankinnan kohteen määrittelyyn sekä sopimusseurantaan ja kehittämiseen, voi tuottaa laadultaan parempia ja tarkoituksenmukaisempia palveluja. Samalla parannetaan palvelun kustannustehokkuutta. (Owal Group 2014.)

4.1.3 Kilpailutus

Kilpailutusprosessissa innovatiivisuutta voidaan hakea luomalla kokonaan uusia hankinnan menetelmiä tai soveltamalla jo olemassa olevia uudella tavalla. Tällaisia ovat esimerkiksi kilpailullinen neuvottelumenettely ja suunnittelukilpailu. Näissä menettelyissä alan yrittäjät pääsevät vapaammin tarjoamaan omia ratkaisujaan. (Owal Group 2014). Vaihtoehtoisten menettelyjen kokeilu on kuitenkin koettu hankintahenkilöstön keskuudessa haastavaksi johtuen niitä koskevan lainsäädännön monimutkaisuudesta, henkilöstön osaamattomuudesta ja esimerkkien puuttumisesta. (Kuhmonen, Ahokas, & Ruotsalainen 2013.)

Tässä työssä keskitytään sopimuksen elinkaaren alku- ja loppuosiin, eli kilpailutusprosessia edeltävään hankinnan esivalmisteluun ja hankintapäätöksen jälkeiseen aikaan, eikä niinkään kilpailutusprosessiin.



Kuva 3. Perinteinen näkemys julkisista hankinnoista (Owal Group 2014).



Kuva 4. Uusi näkemys julkisista hankinnoista (Owal Group 2014).

Kilpailutusprosessi on perinteisen näkemyksen mukaan ollut hankintatoimen painopiste (kuva 3), mutta uudemman näkemyksen mukaan kilpailutus nähdään vain välivaiheena sopimusta edeltävän valmistelun ja itse sopimuskauden välillä (kuva 4).

4.1.4 Sopimuksen aktiivinen hallinta

Kiristyneet vaatimukset varojen käytön ja toiminnan tehostamisesta ovat siis kuntien ja kuntayhtymien hankintayksiköiden keskeisimpiä ongelmia. Paremmalla sopimusosaamisella ja sopimusvalvonnalla voidaan saada säästöjä, varsinkin kun kuntien sopimusten määrä tulee kasvamaan ja sopimukset monimutkaistuvat lisääntyneiden palveluhankintojen myötä. Hankintatoimen vaikuttavuutta arvioitaessa sopimuksenhallinnalla on merkittävä rooli: hyvin tehty ja hyödynnetty sopimus on hankintapalveluita tarjoavan palvelukeskuksen päätehtävä. Jotta sopimuksista saataisiin kaikki irti, täytyy tieto sopimuksen sisällöstä ja ehdoista olla myös hankintapalvelukeskuksen asiakkailla eli heillä, jotka tekevät tilauksia sopimuskauden aikana.

Julkisen sektorin hankinnoissa huomio kiinnittyy suurimmaksi osaksi kilpailutusprosessiin ja itse tavoite, onnistunut sopimuskausi, unohdetaan. Hankintapäätöksen ja sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen valitettavan usein käy niin, että

hankinta otetaan uudelleen käsittelyyn vasta edellisen sopimuskauden lopulla. Heikko sopimusesaaminen johtaa kalliiseen sopimukseen. Kun sopimuksella neuvotellut etuudet jäävät käyttämättä, tällöin sopimuksessa maksetaan turhasta. Hankintahenkilöstöltä vaaditaan sopimusesaamista, jota tarvitaan erityisesti hankintaprosessin valmisteluvaiheessa. Aukot sopimuksissa ja avoimeksi tai epäselviksi jääneet vastuukysymykset voivat tuoda yllättäviä lisäkustannuksia.

Sopimuksen valvonta tulee vastuuttaa. Nimeämällä selkeät vastuuhenkilöt kuhunkin sopimukseen, saadaan kerättyä tietoa järjestelmällisemmin. Näiden tietojen perusteella voidaan antaa sopimustoimittajalle risut ja ruusut perustellusti ja näin parantaa sopimustehokkuutta sekä palvelua loppukäyttäjille. (Suomen kuntaliitto 2014.) Innovatiivisten hankintojen käsikirjassa sopimuksen elinkaaren aikana innovaatioita edistäviä toimintoja ovat sopimuksen seuranta ja sen tuomien tietojen hyödyntäminen palvelun kehittämiseksi, virheistä oppiminen sekä hyvien käytäntöjen levittäminen. (Culminatum 2011.) Nämä tekijät voidaan tiivistää sopimuksen elinkaarihallinnan käsitteeseen, joka pitää sisällään muun muassa sopimuksen luonnin, tarvittavan tiedon keräämisen ja hallinnan, sopimuskauden aikaisten tapahtumien reaaliaikaisen raportoinnin ja sopimusasiakirjojen arkistoinnin. Elinkaarihallinnan avulla pyritään kohti tavoitteellisempaa ja ennakkoivaa hankintatoimea. (Exari 2014.)

Tulosperusteisessa ostamisessa ja palkkiomallissa on käytetty innovatiivisuutta sitomalla osa sopimuksen hinnasta tai optiot laatuun, tuotoksiin ja tuloksiin. Palkkionpidätysmallissa tilaaja maksaa tietyn prosenttiosuuden sopimuksen hinnasta vasta kun palvelu on suoritettu hyväksytysti. Myös kannustemallissa taas sopimukseen on lisätty kannusteita tai sanktioita, joilla kannustetaan laadun tai tehokkuuden parantamiseen. Esimerkiksi tietyn tavoitetaso ylittämisenä maksetaan bonus. Suoritustasomallissa sopimuspalkkio perustuu saavutettuihin välitavoitteisiin. Tällaisten mallien soveltaminen on sidoksissa hankintojen vaikuttavuuteen, ja niille sopimuksen valvonta on välttämätöntä. (Owal Group 2014.)

Kuntaliitto on kannustanut kuntia sopimuksenhallinnan kehittämiseen ja laati vuonna 2009 PRO2Act-hankkeen projektiryhmän kanssa sähköisen sopimus-

prosessimallin sekä visualisoidun JYSE-ehtojen käyttämisoppaan. JYSE-ehdoilla tarkoitetaan julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja. Näitä työkaluja ovat kokeilleet muun muassa Espoon ja Jyväskylän kaupungit, joilta saatu palaute on ollut positiivista. Jälkeenpäin myös hankintalakia on päivitetty niin, että se velvoittaa hankintayksiköitä kohti järjestelmällisempää sopimushallintaa. (Suomen kuntaliitto 2013.) Myös muita sähköisiä sopimuksen hallintatyökaluja on kehitetty. Useissa kaupungeissa käyttöönotettu sähköinen tarjouspalveluportaali Cloudia on laajentunut Cloudia Sopimus -työkalulla, jolla pyritään kehittämään sopimuksien hallittavuutta ja tuomaan säästöjä. Työkalun tarkoituksena on tehostaa koko sopimuksen elinkaaren hallintaa muun muassa tehostamalla laadullista seuranta ja järjeistämällä raportointia. (Cloudia 2014.)

4.2 Vaikuttavuus

Julkisilla hankinnoilla on suuri merkitys kansantalouteen. Esimerkiksi vuonna 2010 Suomessa julkisten hankintojen osuus bruttokansantuotteesta oli 19,6 %, eli noin viidesosa, ja hankintojen osuus kasvaa koko ajan palvelujen ostamisen myötä. Hankinnoista on siis tullut merkittävä tekijä hyvinvoinnin tuottamisessa.

Turun kaupungin tilinpäätöksessä 2013 palveluhankintojen osuus oli noin 514,2 miljoonaa euroa. Aine- ja tavarahankintojen osuus oli 73,4 miljoonaa euroa. Huomionarvoista on se, että tavarahankintojen osuudessa ei ole tapahtunut juuri muutoksia viime vuosien aikana, mutta palveluhankinnat ovat kasvaneet pelkästään edellisen vuoden aikana yli 18 miljoonalla eurolla. (Turun kaupungin tilinpäätös 2013.)

Hankintojen määrän kasvu on johtanut kuntien roolin korostumiseen kuntien elinvoiman ylläpitämisessä. Tulevaisuuden tutkimuskeskus toteutti elinvoiman johtamisesta Kuntaliiton rahoittamana hankkeen nimeltä ”Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista”, jossa nostetaan esiin kuntahankintojen vaikuttavuus toimintaympäristöönsä. Osana hanketta julkaistiin samanniminen e-julkaisu vuonna 2013. Elinvoiman johtamista kunta tekee kolmea kautta: hierarkkisena johtamisena, markkinoiden johtamisena ja verkostojohtamisena. Hierarkkista

johtamista tehdään kunnan päätöksenteon kautta. Markkinoiden johtamista kunta tekee muun muassa silloin, kun mietitään ostaako muualta vai tuottaako itse. Osana markkinoiden johtamista pohditaan valintojen vaikutuksia paikalliseen elinkeinoelämään. Kolmas johtamismuoto, verkostojohtaminen, liittyy puolestaan kunnan rooliin mahdollisena strategisena kehittämiskumppanina. (Kuhmonen ym. 2013.)

Kunnan hankinnoilla voidaan katsoa olevan lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia toimintaympäristöön. Lyhyen aikavälin vaikutuksia ovat esimerkiksi hankinnan vieminen loppuun, valitusten välttäminen tai hankintahinnan vaikutus kunnan talouteen. Pitemmän aikavälin, luonteeltaan strategisia vaikutuksia voivat olla muun muassa laadun parantuminen, kerrannaisvaikutukset paikallistalouteen, asukkaiden osallisuuteen tai kumppanuuksiin. (Kuhmonen ym. 2013.)

Tutkimuksen mukaan elinvoimajohtaminen on teoriassa tiedostettu, mutta heikosti jäsentynyt toimintatapa. Elinvoimajohtaminen on sitä, että hallitaan organisaation yhteensopivuutta sen toimintaympäristön kanssa. Se on eräänlaiseen evoluutioprosessiin sitoutumista – sellaisten valintojen tekemistä, joilla tavoitellaan tavoitteiden mukaista harmoniaa kunnan ja sen toimintaympäristön välille. Se on tavoitteellista ja ennakoivaa toimintaa, joka vaatii kykyä täyttää kunnan palveluvelvoitteet, riittäviä resursseja ja kykyä uudistua tarvittaessa. (Kuhmonen ym. 2013.)

Kunnat ja kuntayhtymät hankintayksikköinä tekevät euromääräisesti suhteellisen suuria hankintoja, jonka vuoksi ne voivat valinnoillaan merkittävästi vaikuttaa elinkeinopolitiikkaan ja markkinoihin. Jo EU-tasolla on linjattu periaatteet ja tavoitteet, joita julkisilla hankinnoilla pitäisi toteuttaa ja tukea. Viime kädessä näiden linjausten toteutumisesta käytännössä vastaavat hankintayksiköt. Näin ollen hankintayksiköissä oleva eri alojen markkinatuntemuksen merkitys korostuu. Toteuttamalla hankinta tuntematta markkinoita, voidaan pahimmillaan välillisesti aiheuttaa paikallisten pienyrittäjien konkurssiin ajautuminen esimerkiksi laatimalla tarjouspyyntö liian rajaavaksi. Toisaalta tietynlaisia menetelmiä soveltamalla hankintayksikkö voi esimerkiksi kannustaa yrittäjiä kehittämään toimintaansa ja tällä tavoin vaikuttaa suotuisasti toimialan yleiseen kehitykseen.

Se, miten hankinnat vaikuttavat elinkeinoelämään, ei kuitenkaan ole kunnan päähuolenaihe. Olennaisempaa on se, mitä vaikutuksia hankinnoilla on kuntalaisten hyvinvointiin. Palveluhankintojen osuuden kasvaessa kuntahankintojen vaikuttavuus näkyy aiempaa enemmän kuntalaisten elämässä.

Kuntien päätösten pitemmän aikavälin vaikuttavuuden huomioonottaminen arveluttaa muun muassa Helsingin sanomien mielipideosastolla. Jussi Lindevall kyseenalaistaa Helsingin kaupungin säästöpäätöksen kuljetuspalveluissa: kaupunki haluaa leikata noin kaksi miljoonaa euroa vammaisten ja vanhusten kuljetuspalveluista. Lindevall ihmettelee kirjoituksessaan sitä, onko lainkaan pohdittu ennakkoon tulevien säästöjen heijastusvaikutuksia muihin sosiaalipuolen menoihin. Kauaskantoiset vaikutukset ovat selvästi jääneet päätöksentekijöiltä huomiotta. Hetkellinen hyöty kunnan tilinpäätöksessä voi pahimmillaan johtaa vanhusten päätymiseen laitoshoidon heikon ravitsemuksen vuoksi, sen sijaan, että vanhus pääsisi itse asioimaan ruokakaupassa. Tai vammaisten kohdalla se, ettei pääsekään harrastuksiin kuljetuksen uupuesssa, voi johtaa elämänhallinnan menettämiseen tai jopa masennukseen ja terapiaistuntoihin. On selvää, että näiden kuntalaisten hyvinvoinnin menettämisen lisäksi kaupunki joutuu maksamaan seuraukset esimerkiksi laitoshoidon ja masennuslääkkeiden kautta. Heijastusvaikutuksista aiheutuneet kulut voivat osoittautua moninkertaisiksi kuljetuspalveluiden tarjoamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin nähden. Lindevallin esimerkeissä korostuu kokonaisvaikutuksien huomioimisen merkitys. Liian lyhytnäköiset päätökset voivat johtaa arvaamattomiin kulueroihin ja siksi kunnan viranomaisilta vaaditaankin parempaa taitoa ennakoida ja arvioida seurauksia pitkälle tulevaisuuteen. (Lindevall 2014.)

Tästä päästäänkin kahteen tärkeimpään kysymykseen hankintastrategiassa: Mitä seurauksia hankintapäätöksillä on ja mitä lisäarvoa niillä tuodaan? Asetettujen tavoitteiden tulee olla pitemmälle aikavälille suunniteltuja ja kaikista hankinnoista muodostuvan kokonaisuuden kattavia, jotta vaikuttavuus olisi täysimääräisesti huomioitu.

Sosiaaliset näkökulmat ja työllisyysvaikutukset eivät ole tähän mennessä saaneet kovinkaan paljon huomiota julkisen sektorin hankinnoissa. Julkisten han-

kintojen rahallisen merkittävyyden luulisi kuitenkin kannustavan muutokseen: Pelkästään Turun kaupunki tekee hankintoja yli 587 miljoonalla eurolla, joten näillä hankintapäätöksillä on suuri potentiaali tukea välillisesti esimerkiksi nuorien, pitkäaikaistyöttömien tai vammaisten työllistämistä. Tällaisella toiminnalla voitaisiin tuoda työtä ja palvelua sekä lisätä hyvinvointia. Kuntien menestyminen kytkeytyy läheisesti työllisyyden edistämiseen ja elinkeinopolitiikan kehittämiseen. Sosiaalisten näkökulmien tuominen hankintoihin on kuitenkin koettu haasteelliseksi esimerkkien puuttuessa. (Espinno 2011.)

Lähtökohtia, kokemuksia ja mahdollisuuksia käytäntöön soveltamisesta on koottu ”Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa” -nimiseen käsikirjaan. Se julkaistiin vuonna 2011 osana Etelä-Suomen palveluinnovaatiot -hanketta (ESPINNO). Siinä todetaan, että sosiaaliset näkökulmat on mahdollista ottaa huomioon kaikissa hankintaprosessin vaiheissa. Ne voidaan ottaa huomioon hankinnan kohteen määrittelyssä, arvioitaessa toimittajan soveltuvuutta, vertailtaessa tarjouksia ja hankintasopimuksessa. Se, missä mittakaavassa ja millä keinoin sosiaalinen näkökulma kannattaa tuoda hankintaprosessiin, on pohdittava tapauskohtaisesti, hankinnan kohdetta ja tavoitteita mukaillen. (Espinno 2011.)

Ympäristöasiat ja kestävä kehitys ovat tietysti oma lukunsa julkisissa hankinnoissa, ja niiden rooli muun muassa tarjouspyynnöissä on muuttunut parempaan suuntaan. Kunnille asetettuja velvoitteita ja suosituksia kestävän kehityksen edistämiseksi on lisätty ja näin ollen hankintayksiköt ovat myös joutuneet pohtimaan niihin liittyviä kysymyksiä. Kunnat voisivat kuitenkin kohdistaa ostovoimansa vielä enemmän sellaisiin tuotteisiin tai palveluratkaisuihin, jotka tukevat kestävän kehityksen periaatteita.

4.3 Innovatiivisuus parantaa vaikuttavuutta

Vaikuttavuus on kuuma puheenaihe niin poliitikkojen, virkamiesten kuin tutkijoidenkin keskuudessa. Sosiaalipalvelujen arvioinnin professori Pekka Kettunen määrittelee vaikuttavuuden toiminnan onnistumisena ja kuntahankinnoissa sitä, että julkisten palveluiden pitäisi tuottaa niillä tavoiteltuja hyötyjä. Vaikuttavuus-

nessa on nimenomaan kyse siitä, että hankituilla palveluilla saadaan aikaan tuloksia pitkällä aikavälillä. (Kettunen 2014.)

Mitä parempi on organisaation innovaatiokyky, sitä paremmin se kykenee uusien ja tehokkaampien ratkaisujen luomiseen. Tutkitusti on perustelua vetää johtopäätös, että innovaatiokyvyn taustalla olevia tekijöitä kehittämällä, saavutetaan parempi tuottavuuskehitys sekä lisätään organisaation kilpailukykyä. Tämä mahdollistuu uusien prosessien, käytäntöjen ja palvelujen avulla. (Yliherva 2006.)

Julkisia hankintoja tehdään 20 miljardin edestä, jolloin innovatiivisuudella voitaisiin saada merkittävä tuottavuus- ja säästöpotentiaali. Puhutaan siis useiden miljardien säästöistä. Suomen hallituksen iltakoulutiedotteessa 28.1.2004 arvioitiin, että hankintatointa ja yhteistyötä tehostamalla säästöjä voidaan saada noin 25 % hankintakustannuksissa ja 60 % hankintoihin kytkeytyvissä hallintokuluissa. Kumppanuuteen ja verkostopohjaiseen toimintaan perustuvalla hankintatoinnilla on todettu olevan selvä korrelaatio tuottavuuden kehittämiseen. Toisin sanoen julkisia varoja ja resursseja tarvittaisiin entistä vähemmän saman tuloksen saavuttamiseen. (Yliherva 2006.)

Vaikuttavuus on siis toiminnan onnistumista ja sitä, että palveluilla saavutetaan niillä tavoiteltuja hyötyjä. Pienemmässä mittakaavassa tarkasteltuna Haloken vaikuttavuutta on sisäisille asiakkaille, tilaajille, tuottamien palvelujen onnistuminen. Haloke tuottaa hankintapalveluja ja toimii välikätenä suurimmassa osassa kaupungin ostoja. Hankinta on onnistunut, kun lopputuloksena on sopimus, johon tilaaja on tyytyväinen, kaupungin rahoja on käytetty kustannustehokkaasti ja ostoprosessi sujuu mutkattomasti. Onnistuneen hankinnan taustalla on tietysti myös lainsäädännöllisesti oikein suoritettu hankintaprosessi.

5 HANKINTATOIMEN KEHITTÄMINEN LASTEN KULJETUKSISSA

Tapaustutkimuksella havainnollistetaan hankintapalveluiden toimintaa. Esimerkin hankintasopimus on valittu hankinnan suuren arvon perusteella. Esimerkkinä käytetään palveluhankintaa, jotta hankintojen monimutkaisuus kävisi paremmin ilmi. Tapaustutkimuksen yhteydessä haastateltiin hankinnan eri osapuolia, hankinnasta vastaavaa hankinta-asiantuntijaa sekä suunniteluun osallistuneita lasten kuljetuksista vastaavia kuljetussihteereitä ja logistiikkakeskuksen logistiikkakoordinaattoria. Lisäksi kerättiin tietoa muiden kaupunkien vastaavista kilpailutuksista sekä tutkittiin hankintaan liittyviä materiaaleja.

5.1 Hankinnan taustaa

Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkakeskus kilpailutti viimeksi vuonna 2013 hyvinvointi- ja sivistystoimialan tarvitsemat lasten kuljetukset kaksivuotiselle sopimuskaudelle, jossa oli lisänä mahdollisuus kahden vuoden optiokauteen. Hankinnan kohde piti sisällään peruskouluikäisten koulukuljetukset, varhaiskasvatuksen kuljetukset, erityis- ja kuntoutusryhmät päiväkodeissa, muut opetukseen liittyvät kuljetukset, opetustoimen erilliskuljetukset sekä kehitysvammaisten lasten iltapäivätoiminnan ja kesätoiminnan kuljetukset.

Kuljetuksien loppukäyttäjät ovat kaikki edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvat lapset Turun alueella, mutta myös lapsia muista seutukunnista. Kuljetustarpeissa on suurta vaihtelua: päivittäisistä koulukuljetuksista eri uskontoon kuuluvan oppilaan kuljettamiseen uskonnon tunnille toiseen kouluun. Tarvitaan niin kutsuttuja kokopäiväautoja sekä taksakyydityksiä. Niin matkojen pituudet kuin autojen ominaisuuksiin kohdistuvat vaatimuksetkin vaihtelevat tapauskohtaisesti. Hankinnan arvoksi arvioitiin noin 4 000 000 euroa vuodessa ja optiokausi mukaan luettuna noin 16 miljoonaa.

Hankintakohteen erityislaatuisuuden vuoksi hankinnalle on asetettu Suomen lainsäädännössä monenlaisia vaatimuksia. Suurin osa asiakkaista on pieniä lapsia ja heille täytyy turvata ohjattu ja turvallinen kuljetustapahtuma. Sen lisäksi tarjoajilta vaaditaan luvat henkilöliikenteen harjoittamiseen. Lupia myönnetään erikseen taksiliikenteelle ja joukkoliikenteelle. Edellisten lisäksi on otettava huomioon laki ajoneuvojen energia- ja ympäristövaikutusten huomioimisesta julkisissa hankinnoissa, jossa hankintayksikkö määrätään asettamaan ajoneuvoille vähimmäisvaatimuksia muun muassa hiilidioksidipäästöistä.

Valmisteluissa pohdittiin muun muassa Espoon kaupungin ratkaisua hoitaa lasten kuljetuksien hankinta. Kuitenkin todettiin, että Espoon hankintakeskuksen tapaa ei tulisi soveltamaan Turussa. Espoon tapauksesta voitiin kuitenkin ottaa opiksi. Espoossa kuljetuksien hankinta 2012 lähti kompuroiden liikkeelle ja aiheesta keskusteltiin kiivaasti mediassa. Ensin tehtiin suorahankintapäätös, jossa valittiin palveluntuottajaksi uusi ja kokematon yrittäjä. Tällainen hankinta aiheutti yhdelle palveluntuottajalle valtavan työkuorman, jonka hallinta ilman ajo-ohjelmistoa ja kokemusta johti lukuisiin ongelmiin ja reklamaatioihin. Suora-hankintapäätös taas aiheutti sen, että kuljetusyrittäjien ja hankintayksikön välit huonontuivat. Kaupunginhallitus päätti tehdä uuden kilpailutuksen, jossa hankintaa valmisteli sivistystoimialan sijasta logistiikan liikelaitos. Tärkeiksi teemoiksi nostettiin sisäisen asiakkaan sitouttaminen, huolellinen taustatyö ja laadun varmistaminen muun muassa paremmalla sopimusseurannalla. Hankinta jaettiin kolmeen osaan: peruskuljetuksiin, vammaisoppilaiden kuljetuksiin ja erilliskuljetuksiin. Kuhunkin ryhmään pystyi jättämään tarjouksen erikseen. Hinnoitteluperusteena oli euroa per oppilas per päivä. Valintaperusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus: hinta 50 % ja laatu 50 %, joissa huomioitiin muun muassa henkilöstösuunnitelmat, kuljetusten suunnittelu, reklamaatioprosessi ja kokemus. Olennaisin muutos edelliseen suorahankintapäätökseen oli se, että kuljetuspalveluja suunniteltaisiin ja tuotettaisiin nyt tiiviimmässä yhteistyössä. Hankintapäätöksen jälkeen järjestettiin infotilaisuuksia koulujen edustajille, rehtoreille ja vanhemmille. Sopimuksen ehtojen toteuttamista jatkettaisiin viikko-seurannalla. Palvelu parani, reklamaatiot vähenivät ja kokonaiskustannuksia saatiin pienennettyä. (Kaitila 2013.)

5.2 Hankintaprosessi

Haloke lähti kuitenkin toteuttamaan hankintaa toisella tavalla. Prosessin alussa laadittiin YRVA eli yritysvaikutusten arviointi osana valmisteluvaihetta. YRVA laaditaan, kun hankinnan arvo ylittää sovitun euromäärän (0,5 miljoonaa euroa). Yhteishankinnan kilpailuttaja täyttää YRVA-lomakkeen ja lähettää sen hankintaja logistiikkajohtajalle. Johtaja puolestaan lähettää lopullisen lausuntopyynnön Turun kauppakamarille ja Varsinais-Suomen yrittäjät ry:lle. Hankintayksikkö voi halutessaan hyödyntää saamaansa lausuntoa, mutta mitään varsinaista veloitusta siihen ei ole. YRVA-lausuntoja on tähän asti huomioitu vaihtelevasti osana hankinnan suunnittelua.

Yritysvaikutusten arvioinnissa todettiin, että hankinta olisi tarkoituksenmukaista jakaa osiin, sillä alalla toimii paljon liikennöitsijöitä, jotka voivat antaa itsenäisen tarjouksen. Alalla on luvilla rajoitetusti toimijoita, joten kilpailu rajoittuu osin jo tämän kautta. Tarkoituksenmukaista hankintayksikön kannalta on saada mahdollisimman paljon kilpailua. Arvioinnissa esitettiin esimerkkinä, että mahdollistettaisiin tarjoaminen jo yhdellä kuljetuksiin varattavalla autolla. Pohdittiin muun muassa sitä, että mikäli tarjoajat muodostaisivat suuria tarjousyhteenliittymiä, voisi tämän suuruisella hankinnalla olla vaikutuksia markkinarakenteeseen. Arvoltaan näin suurella hankinnalla voitaisiin edistää seudullista elinkeinoelämää.

Yritysvaikutusta arvioidessaan kilpailuttaja totesi, että ei ollut suunnitellut käyvänsä teknistä vuoropuhelua potentiaalisten tarjoajien kanssa. Yritysvaikutusten arviointilomakkeessa kysytään hankinta-asiantuntijan arvioita siitä, voitaisiinko hankinnalla edistää innovaatioita. Kilpailuttanut hankinta-asiantuntija on valinnut vastausvaihtoehdon ”Mahdollisesti / en osaa sanoa”.

Varsinais-Suomen yrittäjät ry antoi seuraavan lausunnon:

Valmistelija on perehtynyt hyvin esillä olevan hankinnan problematiikkaan. Hankinta on kokoluokaltaan merkittävä ja hyvä tulonlähde eri henkilökuljetuspalveluita tarjoaville yrityksille. On tärkeää, että pyydetävät osatarjoukset määritellään selkeästi ja ehdot sallivat myös pienten tarjoajien mukanaolon. Ryhmittymistarjousmahdollisuuden esille ottaminen on hyvä asia ja saat-

taa johtaa uuden tyyppisiin ratkaisuihin. Ryhmittymälle asetettujen vaatimusten tulee olla kohtuullisia. Teknisen vuoropuhelun käyminen näin suuressa ja montaa (osa varmaankin aivan uusia toimijoita) tarjoajaa koskevassa hankinnassa on välttämätön. Vuoropuhelu edistää niin hankintayksikön kuin tarjoajien tavoitteita ja johtaa parempaan lopputulokseen.

Teknistä vuoropuhelua ei lausunnosta huolimatta käyty. Markkinavuoropuhelulla kartoitetaan markkinoita ja tavoitellaan parempaa vuoropuhelua potentiaalisten tarjoajamarkkinoiden kanssa hankinnan suunnitteluvaiheen aikana. Kyseisessä hankinnassa keskustelu jäi Taksiliiton edustajan ja hankintayksikön väliseksi. Mahdollisuus esittää kysymyksiä tarjouspyyntöön voidaan nähdä eräänlaisena välineenä vuoropuhelulle, mutta ajallisesti se sijoittuu vasta suunnitteluvaiheen jälkeen, eikä anna enää mahdollisuutta suuriin muutoksiin jo julkaistussa tarjouspyynnössä. Markkinavuoropuhelulla olisi voitu lisätä molemminpuolista ymmärrystä yrittäjien ja hankintayksikön välillä. Toisaalta vuoropuhelun vähäiselle hyödyntämiselle oli perustelu, joka oli kuljettajien vähäinen läsnäolo aiemmin järjestetyissä infotilaisuuksissa.

Hankinnan kohdetta ja palvelukuvausta määritettiin yhteistyössä hyvinvointi- ja sivistystoimialan asiantuntijoiden kanssa. Tässä kilpailutuksessa valmisteluprosessiin osallistuivat myös logistiikkakeskuksen kaksi logistiikkakoordinaattoria ja kuljetuspäällikkö, jotka toivat oman asiantuntemuksensa esiin palavereissa. Vaatimusten määrittelyyn osallistui lisäksi konsernihallinnon ylivirastomestari.

Tarjouspyyntö laadittiin siten, että alan tarjoajat pystyivät jättämään tarjouksen yhteen, kahteen tai kaikkiin kolmeen ryhmään, riippuen siitä, millaista kuljetuskalustoa toimittajalla on: ryhmä A käsitti 9–16-paikkaiset linja-autot, ryhmä B kuljetuspalvelut esteettömillä autoilla, ryhmä C kuljetuspalvelut perusvarusteisilla autoilla. Autokohtaiseen tarjoamiseen päädyttiin siksi, koska kilpailutusvaiheessa kuljetuksien lukumäärästä tai reittien pituuksista ei ollut varmaa tietoa.

Tarjouksia saapui määräaikaan mennessä yhteensä 40 kpl, joista kaikki täyttivät sekä tarjoajan kelpoisuudelle asetetut vaatimukset että tarjoukselle asetetut vaatimukset. Ryhmään A jätettiin 28 tarjousta, yhteensä 106 autosta, joiden tarjoushinnat vaihtelivat välillä 261,00–500,00 €. B-ryhmän palveluille saatiin 17 tarjousta, yhteensä 41 autosta, joiden tarjotut alennusprosentit vaihtelivat välillä

12,20–0,00 %. Ryhmään C jätettiin 9 tarjousta, yhteensä 83 autosta. Tämän ryhmän tarjoushinnat, tässä tapauksessa alennusprosentit, vaihtelivat 6,00–0,01 %.

Valinnan perusteeksi ilmoitettiin kokonaistaloudellinen edullisuus. Vertailu tehtiin ryhmäkohtaisesti autoittain. Pisteytykseen ryhmässä A vaikuttivat halvin hinta (€/päivä), asiakaspaikkojen määrä, ympäristövaatimusten ja vaadittujen päästövaatimusten ylittäminen. Ryhmissä B ja C taas pisteytettiin suurimman autokohtaisen taksitaksasta annetun alennusprosentin sekä vaadittujen päästönormien ylittämisen perusteella. Taksitaksalla tarkoitetaan Valtioneuvoston asetuksella määriteltäviä enimmäishintoja taksimatkalta, johon vaikuttavat ajankohta, odotusaika, matkan pituus ja siihen kulunut aika sekä matkustajien lukumäärä. (Taksiliitto 2013.)

Tarjouspyyntöön jätettyjä kysymyksiä tai kommentteja jätti yhteensä 13 eri yritystä. Kysymyksiä jätettiin kalustovaatimuksista, tarjousten vertailuperusteista ja sopimusehdoista. Epäselvää yrittäjille olivat myös sellaiset asiat kuin, että millaisia kilometrimääriä autoilla tullaan ajamaan ja oliko linja-autoille valmiita reittejä. Kysymyksien lisäksi saatiin kommentteja, joissa epäiltiin muun muassa sitä, kohteleeiko tarjouspyyntö tarjoajia tasapuolisesti. Epäiltiin sitä, että tarjouspyynnön perusteella voitaisiin saada yhteismitallisia, keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Perusteena epäilylle oli se, että kaikkien ryhmien (A, B ja C) kuljetuksia olisi mahdollista suorittaa kaikilla eri ryhmien autoilla ristiin, ja siksi niitä tulisi voida verrata keskenään. Tarjouspyynnön mukaan taksiluvanhaltija ei kuitenkaan voisi jättää tarjousta ryhmään A, eikä joukkoliikenneluvanhaltija ryhmään B ja C. Kaikkien ryhmien vertailu keskenään ei onnistu myöskään siksi, koska hintoja on pyydetty eri tavalla. B- ja C-ryhmissä vertailuperusteina oli suurin alennus taksitaksasta, jota ei taas voi soveltaa A-ryhmän autoihin, sillä niihin ei saa lain mukaan asentaa taksamittaria. Lisäksi taksin taksassa luvanhaltijan liikennelupaan merkitty asemapaikka vaikuttaa hinnoitteluun, joten tältäkin osin ei ole mahdollista verrata keskenään edes ryhmien B ja C autoja – ainoastaan saman asemapaikan autoja voisi verrata keskenään vertailuperusteen ollessa suurin alennus taksitaksasta. Hankintaa jopa ehdotettiin keskeytettäväksi,

koska valituksen riski olisi niin suuri. Kysymyksiä herätti myös se, miten ajot tullaan jakamaan sopimuskauden aikana tarjousten voittajien kesken.

Palveluntuottajiksi ryhmään A valittiin 10 tarjouksen jättänyttä yritystä, ryhmään B 16 yritystä ja ryhmään C 7 eri toimijaa. Osa näistä yrityksistä valittiin palveluntuottajiksi useampaan eri ryhmään. Valittujen palveluntuottajien tulisi osallistua kuljetusreittien suunnitteluun hankintayksikön kanssa. Kaikille valituille palveluntuottajille ei nimetty päätöksessä reittejä koko sopimuskauden ajaksi, sillä reitit ja ajot voisivat muuttua sopimuskauden aikana. Reitit sovittaisiin lukuvuosi kerrallaan ja myös lukukauden aikana voitaisiin tehdä muutoksia. Turun kaupunki pidättää oikeuden kuljetuspalvelujen suorittamiseen myös omana työnä ja perustelluissa tapauksissa suorahankintana.

5.3 Hankinnan innovaatiopotentiaali

Vaikuttavuutta ja innovatiivisuutta julkisiin hankintoihin tuo asiakaslähtöisempi hankintatoimi eli se, että loppukäyttäjän mielipide ja todelliset vaatimukset palvelulle on huomioitu. Tässä hankinnassa palvelun loppukäyttäjiä ovat aiemmin mainittuihin ryhmiin kuuluvat lapset. Palvelu koskettaa läheisesti myös lasten huoltajia. Rehtorit ovat velvollisia kuulemaan keskitettyjä kuljetuspalveluja tarvitsevien lasten vanhempia kuljetustarpeen arvioimiseksi. Muiden kuljetusta tarvitsevien lasten kuljetustarpeen suunnittelu tapahtuu pääosin huoltajan vaatimalla kirjallisella hakemuksella. Hakemuksia on lähetetty eri aikoina huolehtimatta määräaikojen noudattamisesta.

Hankintaprosessin esivalmisteluissa ei kuultu lasten vanhempia tai koulujen henkilöstöä. Luotettiin siihen tietoon, jota perusopetuksen koulusihteerit ja sivistystoimialan talouspäällikkö antoivat. Toisaalta koulukuljetusasioiden kanssa työskentelevät koulusihteerit ovat päivittäin yhteydessä lasten vanhempiin ja eri kouluihin, joten heillä on kohtalaisen paljon tietoa loppukäyttäjien rajapinnasta. Kaikki tieto ei kuitenkaan kulkeudu heidän korviinsa ja yleensä heille tulevat puhelut koskevat suurimmaksi osin aikataulumuutoksia, minkä perusteella ei saavuteta kokonaisvaltaista ymmärrystä palvelukokemuksen onnistumisesta.

Edellisellä palveluntuottajalla olevaa tietoa, ns. hiljaista tietoa suoraan kentältä, kerättiin edellisen sopimuskauden aikaisissa toimittajatapaamisissa. Kaikki palveluntuottajat eivät olleet osallistuneet kyseisiin toimittajatapaamisiin. Kentältä tullut tieto on ollut heikosti raportoitua, vaikka paras käsitys toiminnan sujuvuudesta on nimenomaan kuljettajilla, vanhemmilla ja koulujen omilla koulusihteereillä.

Tässä hankintaprosessissa merkittävässä roolissa on tieto lukujärjestyksistä ja kuljetusta tarvitsevien oppilasmääristä: kuljetustarpeita on lähes mahdotonta määrittää ilman oleellista viitekehystä. Siksi koulujen rehtorit voivat vaikuttaa valmistelujen onnistumiseen. Usein koulujen työjärjestykset saadaan vasta viime tipassa eri aikoina, jolloin kuljetusreittien suunnittelulle jää vain vähän aikaa. Tällä kertaa tilausajojen piirissä olevien oppilaiden työjärjestykset vaadittiinkin ilmoittamaan jo hyvissä ajoin olevaan määräaikaan mennessä. Osa kouluista ilmoitti sovituksessa aikataulussa, osa taas määräajan umpeuduttua. Rehtorit eivät ole osallistuneet tarpeeksi kuljetuksien hankintoihin.

Vaikka tässä kilpailutuksessa ei suunniteltukaan reittejä ennen palveluntuottajien valintaa, niin hankintayksiköllä kuin potentiaalisilla tarjoajillakin olisi hyvä olla selkeä käsitys palvelun käyttäjien kokonaisuudesta ja sopimukseen sisältyvien ajojen määristä. Entiset sopimustoimittajat tuntevat hankinnan kohteen käytännön näkökulmasta ja tietävät uusia tarjoajia paremmin hankinnan vaatimukset. Uusien tarjoajaehdokkaiden informointi jo suunnitteluvaiheessa olisi tärkeää, jotta myös he osaisivat varautua investoinnein esimerkiksi kalustoa kohtaan.

Espoon esimerkissä laadun ottaminen vertailuperusteeksi oli innovatiivinen ratkaisu. Henkilöstösuunnitelmat, kuljetusten suunnittelu, reklamaatioprosessi ja kokemus sisältyivät laadun arviointiin ja juuri näistä asioista muodostuu suunnittelusta sopimuskauteen ulottuva palvelukokonaisuus. Kuljetuspalveluja tuotetaan tiiviimmässä yhteistyössä ja sopimuksia seurataan viikoittain. Turun kaupungin Haloken tarjouspyynnössä vertailuperusteena oli hinta. Toisaalta pelkän hinnan käyttäminen vertailuperusteena voi toimia hyvin, jos tarjouspyynnössä asetetut vaatimukset ja sopimusehdot ovat riittävän kattavia. Sopimusluonnoksessa oli lista laatuun liittyvistä vaatimuksista, joissa vaadittiin esimerkiksi kiin-

nittämään huomiota asiakaspalvelun laatuun, turvallisuuden takaamista ja lapsien erityistarpeista huolehtimista. Lain vaatimat palveluvaatimukset lastenkuljetuksista ovat luonnollisesti osana listaa. Lisäksi vaadittiin huomioimaan kestävä kehitys, ympäristöasiat ja esteettömyys palveluntuottajan toiminnassa.

Tällaisen erityislaatuisten palvelun vaatimukset ovat pitkälti laissa säädettyjä ja se, että näiden vaatimusten lisäksi laaditaan pitkä lista vähimmäisvaatimuksista tarjouspyyntöasiakirjoihin, ei välttämättä tuota parhainta mahdollista lopputulosta. Mikäli tarjoajat olisivat itse saaneet tarjota ratkaisuja palvelunlaadun takaamiseksi, niin palvelukokemuksesta kuin palveluun liittyvien prosessien järjestelyistä, olisi saatu alan asiantuntijoiden tarjoamia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tämä olisi voinut tuottaa uudenlaisen ja jopa paremman sopimuksen tilaajan ja loppukäyttäjän kannalta. Alan yrittäjät olisivat voineet kokea hankintaprosessin positiivisempana, kun ne olisivat itse voineet vaikuttaa hankinnan sisältöön, eivätkä kokeneet tarjoamista hankalaksi liian tiukoiksi laadittujen tarjouspyyntöasiakirjojen vuoksi. Se, että tällaista menettelyä olisi voitu hyödyntää, olisi vaatinut kilpailutusta edeltävää aktiivista vuorovaikutusta eri sidosryhmien välillä. Ilman suunnitteluvaiheen keskustelua ei ainakaan alan uusilla yrittäjillä ole välttämättä kaikkea sitä ymmärrystä ja tietoa hankinnan kohteesta, jota tarvittaisiin hankintayksikköä tyydyttävän ratkaisun luomiseksi.

Toinen vaihtoehto paremman palvelun saamiseksi olisi voinut olla tietyn vaatimustason ylittämisestä myönnettyt bonukset tai kannusteet. Kannusteet voisivat liittyä esimerkiksi reklamaatioiden vähenemiseen, tilaajan kanssa ylläpidettyyn tiiviiseen yhteistyöhön tai hyvään raportointiin. Tällä tavoin kannustettaisiin palveluntuottajaa jatkuvaan parantamiseen ja samalla parannettaisiin sopimuksenvalvontaa.

Tarjouspyynnön mukaan sopimuksen toimivuutta ja palvelun laatua tulisi seurata tilaajan ja palveluntuottajan välisissä seurantakokouksissa tai raporteista, jotka palveluntuottajan tulee tilaajan pyynnöstä kohtuullisessa määräajassa toimittaa sopimusyhteyshenkilölle. Sopimuksen mukaan palveluntuottajan on nimettävä vastuuhenkilö, jolle tilaaja tai hänen edustajansa voi antaa sopimustehtävien hoitoon liittyviä ohjeita tai huomautuksia. Ongelmakohtiin pitäisi

puuttua välittömästi ja toimenpiteistä tiedotetaan kirjallisesti tilaajan yhteishenkilölle. Tähän asti sopimusseurantaa on toteutettu pari kertaa järjestetyillä pistokokeilla palveluntuottajien autoihin sekä reklamaatioiden ja raporttien kautta. Edellisten lisäksi on järjestetty muutama toimittajatapaaminen. Kuljetuksien tilauksiin on tulossa keskitetty järjestelmä, jonka pitäisi parantaa kuljetuksien tilausta.

Sopimuksille on siis määritelty vastuuhenkilöt, mikä parantaa sopimuksenhallintaa. Sopimuksessa yhteistyöhön liittyvät elementit ovat kuitenkin jääneet suhteellisen pinnalliselle tasolle. Esimerkiksi järjestelmällisempi palautteen keruu ja käsittely voisi johtaa laadullisempaan sopimuksenhallintaan. Palautekanava, joka olisi helposti lähestyttävä vanhemmille ja koulujen henkilöstölle, ja jota aktiivisesti käytäisiin läpi, voisi auttaa parantamaan palvelua sopimuskauden aikana. Myös tämä kehitysidea vaatisi eri osapuolien sitoutumista.

Lasten kuljetukset on kaiken kaikkiaan monimutkainen palvelukokonaisuus hankittavaksi. Se, jäikö hankinnan innovaatiopotentiaali käyttämättä tai olisiko innovaatiopotentiaalin hyödyntämisestä saatu todellista hyötyä, jäi arvoitukseksi. Ehkä hankinta olisi toteutettu eri tavalla, jos hankintayksikön ja markkinatoimijoiden välille olisi saatu synnytettyä aktiivinen vuoropuhelu suunnitteluvaiheessa. Tähän olisi kaivattu aktiivisempaa ja ennakoivampaa osallistumista myös koulujen rehtoreilta. Innovaatiot syntyvät laajamittaisessa yhteistyössä erisidosryhmien kanssa ja tämä jäi hankinnassa nimelliseen mittakaavaan. Hankinta-asiantuntijalle hankintapalveluiden tuottajana jää rooli ohjata ja kannustaa osapuolia yhteistyöhön. On myös sellaisia asioita, johon hankinnasta vastaavaa hankinta-asiantuntijaa ei voi vaikuttaa, mutta jotka kuitenkin ovat oleellisia hankintaprosessin kehittämisen kannalta. Esimerkiksi se, tukeeko opetustoimen johto hankinnan suunnittelua muun muassa velvoittamalla rehtorit toimittamaan lukujärjestykset ajoissa, voi vaikuttaa koko hankintaprosessin onnistumiseen.

6 HANKINTOJEN ONNISTUMISEN ARVIOINTI

On olemassa taloudellisia ja ei-taloudellisia mittareita, mutta myös taktisia, operatiivisia ja strategisia mittareita. Lisäksi mittarit voidaan jakaa sisäisiin ja ulkoiisiin mittareihin. Mittareista ei sellaisenaan voi tehdä hyödyllisiä johtopäätöksiä, vaan niiden antama tieto muuttuu käyttökelpoiseksi kun niitä verrataan johonkin muuhun lukuun. Vertauksen tuloksena saadaan tunnusluku, josta ilmenee kahden eri mittarin välinen suhde. Toisen osatekijän parantuessa, tunnuslukukin paranee. Mittareiden tarjoamasta tiedosta vertailukelpoisen tekee kontekstiin suhteuttaminen: niin organisaation ulkoiset, sisäiset kuin henkilökohtaiset tekijät on otettava huomioon. (Ritvanen, Inkiläinen, von Bell & Santala 2011.)

Samoin mittareiden valintavaiheessa on mietittävä organisaation toiminnan laajuus ja luonne. Jokaisen organisaation täytyy löytää omalle toiminnalle parhaiten soveltuvat mittarit. Mittareille täytyy kokea olevan tarvetta, jotta niiden käyttöönotto koettaisiin tarpeeksi tärkeäksi ja eri tasojen olisi helppo sitoutua niihin. Ilman niiden hyväksymistä ja niihin sitoutumista, ei mittaamisella tuoteta minäkäänlaista arvoa. (Ritvanen ym. 2011.)

Toimitusketjua varten kehitetyt mittarit mittaavat yleensä sitä luotettavuutta, joustavuutta, kustannuksia, pääomaa tai vasteaikaa, joka kyseisellä ketjulla on (Ritvanen ym. 2011).

Sopiva mittari kuvaa organisaation tavoitteiden ja strategian kannalta olennaista asiaa. Mittareiden on oltava sopivan yksinkertaisia ja ymmärrettäviä. Mittareita on seurattava useiden organisaation eri tasojen toimesta ja niitä on käytettävä pitkäaikaisen kehittämisen työkaluna. Mittareiden käyttöönoton tarkoituksena on tarjota havainnollistettua tietoa prosessien senhetkisestä tilanteesta sekä antaa suuntaa tarvittavien toimenpiteiden suunnittelulle. Mittareiden kuuluu siis olla apuna toiminnan ohjaamisessa, mutta mittareiden ei saa antaa ohjata toimintaa liikaa: joskus kokonaistavoitteet hämärtyvät ja painopiste voi muuttua yksittäisen mittaustuloksen muuttamiseen. (Ritvanen ym. 2011.)

Tiedonkeruun, käsittelyn ja tulkinnan on perustuttava ennalta määriteltyihin tavoitteisiin ja suunnitelmiin. Lisäksi on tärkeää muistaa, että yksin mittaustuloksien tuottamisella ei saavuteta erityistä hyötyä, vaan olennaista on kommunikoida ja keskustella tuloksista. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012. 360–372.)

Arviointi mittaustuloksien perusteella ei kuitenkaan ole aivan mutkatonta. Mittareita voi olla lukuisia organisaation sisällä ja ne voi olla rakennettu eri aikoina. Yhteyttä eri mittareiden välillä ei aina ole. Jotkut mittarit eivät ole edes linjassa organisaation strategian kanssa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012. 360–372.)

Mittareiden kuului tuottaa sellaisia tuloksia, joihin voi vaikuttaa. Mittareiden täytyy olla sellaisia, että ne vahvistavat toivottua käyttäytymistä. Niiden kuuluu olla henkilöstölle yksikäsitteisiä ja henkilöstölle pitää olla selvää millainen toiminta tuottaa mittarissa positiivisen muutoksen. On ensisijaisen tärkeää, että henkilöstö pystyy vaikuttamaan tunnuslukujen muutoksiin. Mittareiden raportointi pitäisi suunnitella ennalta, jotta saadaan jatkuvasti tietoa mittauksen kohteesta ja voidaan ohjata toimenpiteitä sen mukaan. (Micheli, Mason, Kennerley & Wilcox 2005.)

6.1 Hankintojen arviointi

Hankintojen suorituksen arvioinnilla tarkoitetaan määrällisen ja laadullisen seuranta-aineiston pohjalta tehtyä arviointia tietyllä aikavälillä, jolla kuvataan sitä, miten hyvin hankinta on edesauttanut organisaatiota sen päämäärien saavuttamisessa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012. 360–372.)

Vaikka hankintatoimen merkitystä yrityksissä ja julkisissa organisaatioissa on viime vuosikymmenten aikana alettu ymmärtää enemmän, sen suorituskyvyn mittaaminen on vielä lastenkengissä. Hankintatoimea kuvaavat mittarit keskittyvät lähinnä operatiivisiin toimintoihin, kuten ostamiseen, ja toimittajien lyhytaikaiseen seurantaan. Arviointia on pitkälti suoritettu negatiivisen palautteen kautta. Tämän hetkiset mittaamisen työkalut on koettu karkeiksi ja vanhanaikaisiksi hankintatoimen käsitteen laajennuttua strategiseen aspektiin. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012. 360–372.)

Hankintatoimen aliarvostuksen on katsottu osittain johtuvan juurikin vähäisestä tai heikkolaatuisesta mittaamisesta. Toimitusketjuajattelun mukaan hankintatoimi on kuitenkin yksi tärkeimmistä yhteyksistä johdon ja toimitusketjun välillä. Toimitusketjun suoritustasoa pyritään alituisesti kehittämään parempaan suuntaan ja samalla myös hankintatoimen suorituskyvyn mittaaminen ja arviointi korostuvat. Seurannalla ja mittaamisella on todistustasi suotuisia vaikutuksia suoritustason parantamiseen. Mittaamisella voidaan myös edesauttaa muutoksien läpiviennissä ja motivoida henkilöstöä. Yleistäen todettakoon, että mitä mittaat, sitä saat. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012. 360–372.)

Hankintojen arvioinnin tulisi perustua kokonaisuhyödyn optimointiin. Kokonaiskustannuksien ja olennaisten toimintojen turvaaminen on pääsääntöisesti huomionarvoisempi kohde kuin esimerkiksi pelkkä ostohinta. Osoptimoinnilla hankinnassa voidaan saavuttaa hinnaltaan edullinen, mutta laadultaan keho tuote tai palvelu, jonka reklamoinnista ja korvaavista toimenpiteistä aiheutuu kallis sopimus. Hankintahinta ei sinänsä ole hyvä mittari. Se ei kuvaa hankinnan onnistumista kokonaisuutena. Sama pätee toimittajien määrän mittarina käyttämiseen: vaikka toimittajien määrää on pyritty vähentämään, ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tavoitella mahdollisimman pientä toimittajamäärää, sillä pahimmassa tapauksessa toimittaja voi saada monopoliaseman. Tämän seurauksena hankkija olisi riippuvainen yhdestä toimittajasta ja toimittaja saisi määrittää hinnan mielensä mukaan eli vallitsisi niin kutsutut myyjän markkinat. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012. 360–372.)

Hankintaprosessissa on mukana useita eri osapuolia eikä toimintojen syysuhteita ole aina helppo kohdistaa. Hankinnan ollessa niin sanottuna välikätenä lopputkäyttäjän tai tilaajan ja toimittajien rajapinnassa johtaa siihen, ettei eri osaluoiden suoritustasoa ole yksinkertaista arvioida. Esimerkiksi toimituksen viivästymisen taustalla voi yhtä hyvin olla puutteellinen toimittajan ohjeistus kuin toimittajan oman toiminnan huono suunnittelu. Siksi hankinnan suorituskyykyä mitattaessa olennaista onkin pohtia sitä, mihin ongelman mahdollisiin syihin hankinta voisi vaikuttaa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012. 360–372.)

6.2 Haloken hankintatoimi

Tällä hetkellä hankintapalvelujen suorituskyvyn mittaaminen rajoittuu lähinnä lukujen kokoamiseen kilpailutuskalenteriin. Varsinaisia arviointityökaluja, jotka vastaisivat Haloken strategisia tavoitteita, ei ole käytetty. Monia arvioinnin pohjaksi soveltuvia tietoja kyllä kirjataan ja on saatavilla esimerkiksi toiminnanohjausjärjestelmästä, mutta näistä tiedoista ei ole jalostettu hankinnan onnistumista kuvaavia indikaattoreita.

Kun halutaan arvioida hankintatoimen strategisesti tärkeitä asioita, olennaisia mittauskohteita ovat toimittajien etsintä ja valinta sekä sopimuksista vastaavien niin kutsuttujen kategoriamanagerien suoriutuminen. Kategoriamanageri on kuin oman kategoriansa toimittajien toimitusjohtaja. Halokella näitä ovat kaikki hankinta-asiantuntijat, sillä heistä jokainen on vastuussa tiettyjen tuoteryhmien yhteishankintasopimuksista. Hankinta-asiantuntijoiden tekemillä valinnoilla ja esittämällä hankintapäätöksillä vaikutetaan muun muassa osaamiseen, innovaatioihin, teknologiakehitykseen, asiakkaisiin ja maineeseen.

6.2.1 Asiakasrajapinta

Haloken ensisijaisia asiakkaita ovat kaupungin sisäiset asiakkaat eli toimialat kuten esimerkiksi hyvinvointitoimiala tai ympäristötoimiala. Karkeasti sanottuna hankintapalveluiden tehtävänä on hankkia työvälineet eri toimialoille, jotta he pystyisivät huolehtimaan tavallisista kuntalaisista. Toimialojen asiakastyytyväisyyden mittaamiseksi toteutettiin asiakastyytyväisyyskysely vuoden 2014 alussa. Kyselyssä arvioitiin erikseen hankintapalveluiden ja hankinta-asiantuntijoiden toimintaa. Arviointi koostui neljästä vaihtoehtoisesta arvosanasta. Arvosanasarakkeiden lukemat kuvaavat annettujen vastausten lukumäärää. Viimeisen sarakkeen keskiarvolukema-asteikko on numeerisesti 1–4.

Taulukko 1. Hankintapalveluiden toiminta. Haloken erillishankintojen asiakastyytyväisyyskyselyn 2014 tulokset.

	Heikko	Tyydyttävä	Hyvä	Erinomainen	Yhteensä	Keskiarvo
Yksikölleni tuottama lisäarvo	1	5	9	8	23	3,04
Sopimusten vastaavuus yksikköni tarpeisiin	0	6	7	10	23	3,17
Viestinnän tavoitavuus	1	4	11	6	22	3
Toiminnan/ roolin selkeys	0	4	12	7	23	3,13
Reagointinopeus tiedusteluihin	0	3	9	11	23	3,35
Reagointinopeus toimeksiantoihin	1	4	10	8	23	3,09
Hankintojen huolellinen aikataulut-taminen	1	5	7	10	23	3,13
Suunniteltujen aikataulujen pitävyys	2	3	10	8	23	3,04
Hankinta-asiakirjojen (tarjouspyyntö yms.) selkeys	0	6	8	9	23	3,13
Yhteensä	6	40	83	77	206	3,12

Hankintapalveluiden toiminta: Taulukosta 1 on nähtävissä, että kokonaisuudessaan vastanneet toimialat olivat tyytyväisiä, sillä arvosanat ovat pääsääntöisesti hyvän ja erinomaisen välillä. Aina täytyy kuitenkin pyrkiä parantamaan, ja kehitettävää olisi varsinkin viestinnän tavoitavuudessa, palveluiden tuottaman lisäarvon esiintuomisessa sekä suunniteltujen aikataulujen pitävyydessä.

Taulukko 2. Hankinta-asiantuntijoiden toiminta. Haloken erillishankintojen asiakastyytyväisyyskyselyn 2014 tulokset.

	Heikko	Tyydyttävä	Hyvä	Erinomainen	Yhteensä	Keskiarvo
Asiantuntemus ja ammattitaito	0	3	13	7	23	3,17
Avustaminen / opastaminen pienhankinnoissa	0	3	9	9	21	3,29
Kyky etsiä uusia ratkaisumalleja	2	5	11	5	23	2,83
Kyky kuunnella asiakasta	0	4	8	10	22	3,27
Palveluasenne	0	2	9	12	23	3,43
Tavoitettavuus	0	2	14	7	23	3,22
Työn virheettömyys	0	7	11	5	23	2,91
Uusien ratkaisujen löytäminen	2	7	5	7	21	2,81
Yhteensä	4	33	80	62	179	3,12

Kuten taulukossa 2 ilmenee, hankinta-asiantuntijoiden toimintaan ollaan oltu melko tyytyväisiä: hyvä ja erinomainen –arvosanoja antaneita on lähes kolminkertainen määrä heikompia arvosanoja antaneisiin nähden, joten myös hankinta-asiantuntijat ovat pärjänneet kohtuullisen hyvin. Kehitettävääkin kuitenkin löytyy. Vastausten perusteella eniten parannettavaa olisi kyvyssä etsiä ja löytää uusia ratkaisumalleja sekä työn virheettömyydessä.

Asiakaskyselyn tulokset osoittavat, että palveluiden tämänhetkinen laatu on keskitasoa ja kaikissa osa-alueissa on parantamisen varaa. Vaikka kysely koskikin vain erillishankintoja, se toi esiin asioita, jotka pätevät myös yhteishankinnoissa. Viestintää on parannettava, kuunneltava asiakasta ja etsittävä aktiivisemmin uusia ratkaisumalleja.

Asiakkaiden tarpeiden tunnistaminen on hankintapalveluja tuottavan yksikön päätehtävä, jotta asiakkaille saadaan niitä tavaroita tai palveluja, mitä he tarvit-

sevat. Siksi hankintatoimen vaikuttavuus on nimenomaan sidoksissa asiakastytyvyyteen. Asiakastytyvyysskyselyssä (taulukko 2) hankinta-asiantuntijoiden palveluasenne on saanut arvioitavista ominaisuuksista korkeimman keskiarvon, joka viestii siitä, että hankinta-asiantuntijat ovat kuitenkin todistettavasti pyrkineet asiakastytyvyyteen omalla toiminnallaan.

Asiakkaille hankintapalveluiden kautta saatu lisäarvo yhteishankintojen tavara-hankinnoissa on sitä, että sopimuksien tuoteluetteloista löytyvät ne tuotteet, mitkä oikeasti käytetään tai palveluhankinnoissa vastaavasti sellaiset palvelut, joille asiakkailta on kysyntää. Jotkut tuotteet ovat sellaisia, että tyypillisesti käytetyn neljän vuoden mittaisen sopimuskauden aikana ne ovat jo vanhentuneet ja siksi vanhoja sopimuksia kopioimalla hankintapalveluiden vaikuttavuus kärsii. Asiakkaiden tarpeita tulisi tutkia säännöllisesti ja kehittää sopimuksia sen mukaisesti. Muun muassa SAP-toiminnanohjausjärjestelmän raportteja tai asiakkaille lähetettyjä kyselyitä analysoimalla saa hyödyllistä tietoa uutta sopimusta kilpailuttaessa. Toistaiseksi niiden hyödyntäminen varsinkin sopimuskauden aikana on jäänyt suhteellisen vähäiseksi.

Tiiviimpi yhteistyö ja yhteydenpito asiakasrajapintaan lisäisivät asiakkaiden kokemaa lisäarvoa. Asiakkaiden tarpeita selvittelevät päivittäisellä tasolla Haloken operatiivista puolta hoitavat ostajat, joille kertyy paljon hyödyllistä tietoa niin toimittajien valikoimista kuin asiakkaiden tarpeistakin. Viestittely asiakasrajapintaan käydään pääosin sähköpostitse mutta myös puhelimitse. Sähköposteista jää kirjallista tietoa asiakkaiden kanssa käydyistä kirjeenvaihdosta, mutta niitä ei arkistoida kovin järjestelmällisesti. Eräs vaihtoehto olisi jakaa sähköpostiviestit esimerkiksi toimittajittain tai tuoteryhmittäin. Kun hankinta-asiantuntija alkaa suunnitella uutta kilpailutusprosessia ja tuoteluetteloa, hän saattaa kysyä ostajilta kommentteja, mutta järjestelmälliseen sopimuksen aikaiseen raportointiin perustuvaa kehitystyötä käydään vain harvoin.

6.2.2 Toimittajarajapinta

Operatiivinen ostotoiminta on tärkeä linkki myös toimittajarajapinnassa. Ostajat jalostavat kaupungin sisäisten tilaajien hankintaehdotukset ostotilauksiksi ja lähettävät ne toimittajille sähköpostitse. Tilausvahvistukset lähetetään ostajien yhteiseen sähköpostiosoitteeseen ja ostajiin otetaan yhteyttä, mikäli toimituksissa on jotain epäselvää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ostajilla on paljon tietoa toimittajien suorituskyvystä, niin palvelusta, sopimuksen noudattamisesta kuin todellisista toimitusajoista. On kuitenkin hankinta-asiantuntijoiden velvollisuus ottaa selvää ja koostaa raportit esimerkiksi toimitusaikojen toteutumisesta ja mahdollisista ongelmatilanteista. Tällä hetkellä tiedonvaihto hankinta-asiantuntijoiden ja ostajien välillä on vähäistä ja valtaosa siitä on suullista.

Toimittajien tyytyväisyyttä hankintatoimen suoriutumiseen ei ole juurikaan selvitetty sopimuskauden päätyttyä kyselyillä tai muilla vastaavilla keinoilla, joista jäisi raportoitua tietoa. Hankintatoimen suoriutumisella tarkoitetaan tässä yhteydessä kilpailutusta edeltävää suoriutumista, itse kilpailutusprosessin onnistumista sekä sopimuskauden aikaista suoriutumista.

Kilpailutusta edeltää hankinnan suunnitteluvaihe. Suunnitteluvaihe on ratkaiseva osio hankinnan onnistumisen kannalta. Hankinta-asiantuntijat voivat melko pitkälle itse vaikuttaa siihen miten paljon suunnitteluvaiheen aikana potentiaalisia tarjoajia informoidaan hankinnasta tai osallistetaan suunnitteluun. Käytyjen markkinavuoropuhelujen ja tiedotustilaisuuksien määrä kertoo yrittäjien osallistamisesta. Tällä hetkellä hankinnan esivaiheessa käytävää keskustelua mahdollisiin toimittajiin käydään vielä suhteellisen vähän. Yrittäjiltä on tullut kommentteja yleisesti julkista hankintatoimea kohtaan liian rajoittaviksi laadituista tarjouspyynnöistä, ja tähän ongelmaan ratkaisu voisi löytyä juurikin yrittäjien osallistamisesta jo hankinnan varhaisessa vaiheessa. Aina ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia laajamittaisille markkinavuoropuheluille, jos esimerkiksi toimeksianto on saatu liian myöhään suhteessa uuden sopimuksen tarvitsemiseen nähden.

Tällä hetkellä yrittäjiltä saatu palaute Turun kaupungin hankintatoimesta tulee lähinnä esille kilpailutusprosessin aikana jätettyinä kysymyksinä tai markkinaoi-

keudella uhkaamisena. Mitään kilpailutuksen jälkeisiä palautetilaisuuksia ei tarjoa ehdokkaiden kanssa järjestetä.

6.2.3 Hankinta-asiantuntijoiden näkökulma

Hankintayksiköissä vallitsevat toimintatavat ja asenteet ovat keskeisessä roolissa hankintojen kehittämisessä. Hankintahenkilöstön on oltava avoimia ajattelu- ja menettelytapojen muutoksia kohtaan, sillä he toimivat avainhenkilöinä hankintatoimen uudistamisessa. Avoimuus muutoksille vaatii rinnalleen kouluttamista, jotta uusien ratkaisujen etsintään saadaan käytännön esimerkkejä ja opastusta oikeiden asioiden huomioimiseen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012.)

Hankintaspesialistin Hanna Pajunen-Muhosen keväällä pitämässä kolmeosaisessa koulutuksessa hankinta-asiantuntijoille tarkoituksena oli kehittää Haloken hankintatoimea kohti innovatiivisempaa ja tavoitteellisempaa toimintaa. Koulutuksessa pohdittiin työpareittain hankintojen nykytilaa, kehittämiskohteita sekä kehittämisideoita.

Asiakasrajapinnassa haasteiksi hankinta-asiantuntijat kokivat sen, että asiakkaat eivät sitoudu hankintaprojekteihin. Yhdeksi syyksi tähän nimettiin resurssipula toimeksi antavan asiakkaan yksikössä. Asiakkaat eivät ymmärrä kilpailutusprosessin merkitystä sopimuksen toiminnassa, eivätkä reklamaatioiden ja palautteen merkitystä. Tieto asiakasrajapinnassa ei kulje toivotulla tavalla, eikä sen vuoksi tarve käy ilmi. Asiakasrajapinnassa ilmenee myös vastuunpakoilua, eikä hankinta-asiantuntijan ole siksi helppo kohdistaa tiedonhakuaan tarpeesta tai muodostaa projektiryhmää hankintaprosessia varten. Hankinta-asiantuntijoilta vaaditaan enenevässä määrin haastamiskulttuurin kylvämistä, jotta juurtuneista tavoista päästäisiin uusien ratkaisujen pohdintaan. Hankinta-asiantuntijaparit olivat nimenneet myös yhdeksi haasteeksi sen, etteivät asiakkaat tunne sopimuksia eivätkä siksi myöskään hyödynnä niitä. Joissakin tapauksissa kilpailutetuista sopimustoimittajista ja hankintapaikoista ei vain välitetä ja tämän vuoksi ostetaan ohi eli hankitaan sopimuksettomilta toimittajilta.

Toimittajarajapinnassa taas hankintaprosessin ongelmiksi nimettiin muun muassa toimittajien tietämättömyys kilpailutusprosessin alkuvaiheessa. Sopimuskaudella Haloken on koettu jäävän ulkopuoliseksi, minkä vuoksi sopimusseuranta ja osittain myös kehittämistyö toimittajan kanssa on koettu mutkikkaaksi. Toimittajien sisäinen toiminta on luonut omat haasteensa: joskus toimittajat eivät tunne omaa sopimustaan. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, ettei toimittajalla ole kyseiseen sopimukseen tai hankintaprojektiin sitoutuneita henkilöitä. Toimittajia pitäisi sitouttaa toiminnan kehittämiseen sopimuskauden aikana. Kuitenkaan lyhyet sopimuskaudet eivät ole kannustaneet toimittajia panostamaan kehittämistyöhön. Hankinnan koulutuspäivänä eräs työpareista nosti esiin toimittajatapaamiset, joiden määrää pitäisi lisätä.

Työparien mukaan sekä asiakas- että toimittajarajapinnassa Haloken toiminta voisi näkyä ammattimaisempana systemaattisemman yhteistyön ja markkinatutkimuksen kautta sekä vanhoja ajattelutapoja haastamalla. Toimialoja voisi tiedottaa paremmin esimerkiksi säännöllisissä tapaamisissa. Toimialat tulisi sitouttaa hankintoihin, jotta kiinnostus osallistua eri sopimuskaaren vaiheisiin lisääntyisi sekä hankintakohtainen tietämys keskittyisi tietyille henkilöille. Markkinavuoropuhelumenettelyjä tulisi kehittää.

Toimenpide-ehdotuksina koulutuksessa olivat muun muassa seuraavat:

- työkalut mahdollisimman yksinkertaiseen tarpeen määrittelyyn
- palauteareena hankintapaikkasivuille, jossa olisi mahdollista anonyymiin kommentointiin
- paremmat palautekanavat ja rajapintojen hyödyntäminen
- systemaattisuuden parantaminen (palautteiden, ideoiden ja kokemusten kirjaaminen ja niiden käsittely, tavoitteiden määrittely kaikkiin tapaamisiin ja toimenpiteisiin)

Pelkästään koulutuksen osana syntyneistä tuotoksista ei voi tehdä suoranaisia johtopäätöksiä kuvaamaan hankintatoimen nykytilaa tai innovatiivisuutta. Sen avulla voidaan kuitenkin todeta, että hankinta-asiantuntijat tiedostavat kehittämistarpeiden olemassaolon. Koulutuksessa esiin nostetut asiat toimivat toden-

näköisesti keskustelunavaajana kehittämistyölle, mutta eivät sinänsä toimi tavoitteellisen kehittämisen työkaluna.

Vuosittain esimiehen kanssa käytävät kehityskeskustelut ovat eräänlaisia keinoja hankintatoimen arviointiin ja kehittämiseen. Kehityskeskustelut kuuluvat Haloken toimintakulttuuriin. Ennen kehityskeskustelua hankinta-asiantuntijat täyttävät tietyn lomakkeen, joka lähetetään esimiehelle ennen keskustelutilaisuutta.

Kehityskeskusteluissa ilmenneet asiat eivät kuitenkaan yksinään riitä tuottamaan kokonaisvaltaista kuvaa hankintatoimen tilasta, vaan siihen tarvitaan muitakin arviointityökaluja.

6.3 Arviointityökalujen etsintä

Tässä opinnäytetyössä arviointikeinojen etsintä aloitettiin syventymällä ensin Turun kaupungin strategiaan linjauksiin ja Haloken omiin tavoitteisiin. Tavoitteet listattiin ja arvioitiin niiden tärkeyden mukaan. Kun tärkeimmät tavoitteet olivat selvillä, lähdettiin miettimään minkälaiset mittarit tuottavat niihin liittyvää tietoa. Raporttien kanssa päivittäin työskentelevä hankintacontroller avusti mittareiden kartoittamisessa ohjaamalla niihin tietoihin, joista oli saatavilla raportoituja lukuja. Kehiteltiin useita erilaisia indikaattoreita, jonka jälkeen analysoitiin niiden tuottaman tiedon validiteettia ja sitä, mistä kaikista mittaustulos voi kertoa. Tässä kohtaa moni mittarivaihtoehto putosi pois, kun niiden tuottamat suhdelvut koettiin turhan monitulkintaisiksi. Tarkoituksena oli löytää mahdollisimman yksinkertaisia arviointityökaluja, joiden perusteella olisi helppo tehdä johtopäätöksiä.

Määrällisten mittareiden valintaa jatkettiin pohtimalla yhdessä hankintapäällikön kanssa sitä, mitkä mittareista olisivat sopivimpia oman toiminnan kehittämisen tueksi. Määrällisten mittareiden tuottamaa tietoa tukemaan ja niiden lisäksi kaivattiin kuitenkin vielä erillistä laadullista arviointityökalua. Laadullisella mittarilla voitaisiin saada mittareiden taustalla olevia tekijöitä, sellaista tietoa, mitä raporteista ei voi päätellä. Laadulliseen arviointiin lähetettiin kehittämään itsearviointimenetelmää. Se luotiin tutkimusaineistoon, kuten teoria-aineistoon sekä muiden

julkaisuihin perustuvilla tiedoilla, sekä Haloken henkilöstöltä saatujen kommenttien perusteella.

6.4 Arviointityökalujen valinta

Tiivistetysti ilmaisten niin toimittajien, asiakkaiden kuin hankinta-asiantuntijoidenkin näkökulmista olennaisimpia ongelmakohtia ovat eri osapuolten välisen viestinnän ja yhteistyön vähäisyys sekä vanhoihin toimintatapoihin kohdistuvan haastamiskulttuurin puute.

6.4.1 Kvalitatiiviset mittarit

Pehmeitä eli kvalitatiivisia, mittareita hankintatoimen suorituskyvyn mittaamiseen ovat muun muassa Balanced scorecard eli tasapainotettu suoritusmittaristo, 360 asteen arvioinnit sekä jo aiemmin mainitut kehityskeskustelut. Balanced scorecard on R.S. Kaplanin ja D. P. Nortonin luoma työkalu, joka perustuu strategisen tason tavoitteiden pilkkomiseen jokapäiväisiksi tavoitteiksi. Ajatuksena on tuoda tavoitteet niin konkreettisiksi, että yksittäinen työntekijä voi joka aamu työkalua hyödyntäen arvioida omaa onnistumistaan. 360 asteen arvioinnit ovat eräs tapa kuvata hankintahenkilöstön organisaatiolle tuottamaa hyötyä sekä osaamista ja aktiivisuutta. Näissä menetelmissä kootaan eri osapuolten kuten yhteistyökumppaneiden näkemyksiä ja verrataan omiin näkemyksiin. Nämä arvioinnit ovat kuitenkin verrattain vaativia ja ne vaativat vahvaa henkilöstöhallintaa ja kypsyyttä organisaatiolta. Kehityskeskustelut toimivat hyvänä arviointityökaluna henkilön työskentelytapaan liittyen, mutta niistä saatu tieto on usein hyvin subjektiivista. Keskustelujen taustalla on ainakin tiedostamattomana ajatusmallina tavoiteprofiili, jota kohti arvioitavan henkilön tulisi pyrkiä. Kehityskeskusteluista saadaan eniten irti kun kumpikin osapuoli on valmistautunut hyvin ennakoon ja keskustelulle on laadittu selkeä rakenne. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2012. 373–375.)

Itsearviointilomake

Laadullista arviointia varten päätettiin hankinta-asiantuntijoille luoda itsearviointilomake. Ensin itsearviointilomakkeesta tehtiin luonnos, jonka ajatuksena on toimia tulevaisuudessa apuna hankintatoimen tilan kartoittamisessa. Itsearviointinilla voidaan tunnistaa puutteellisesti hoidetut alueet ja vahvuudet. Sen pohjalta voidaan analysoida ja kehittää toimintaa yhdessä. Lisäksi itsearviointinilla edistetään oppimista ja tiedonkulkua, levitetään hyviä käytäntöjä sekä sitoutetaan henkilöstöä kehittämistyöhön. (IMS 2014.)

Arviointilomake on hankintakohtainen, jotta arvioinnissa päästäisiin yleisellä tasolla arvioimisen sijaan pureutumaan ongelmiin yksityiskohtaisemmin. Arviointilomakkeen tarkoituksena on auttaa hankinta-asiantuntijoita omassa itsetutkiskelussa, oman toiminnan kehittämisessä ja samalla herättää ajatuksia. Arviointilomaketta voitaisiin käydä läpi esimiehen kanssa käydyissä kehityskeskusteluissa, joissa voitaisiin pohtia yhdessä hankintojen haasteita, kehityskohteita ja kehitysehdotuksia. Lomakkeille kertyy dokumentoitua tietoa hankintojen ominaispiirteistä: Seuraavaa sopimuskautta kilpailutettaessa hankinnan alaan liittyvät jo kolutut polut voivat selvitä ilman, että jokaisen kilpailuttajan tarvitsee keksiä pyörää uudelleen.

Lomakkeen kysymykset on laadittu viimeisimpien julkisia hankintoja koskevien julkaisujen tutkimisen jälkeen, joten siinä painotetaan ajankohtaisia haasteita. Ne pohjautuvat niin yleisiin hankintatoimen kehittämistarpeisiin kuin Haloken omiin tavoitteisiin. Kysymykset viittaavat innovatiivisuuteen ja hankintaprosessikokonaisuuden onnistumiseen.

Luonnos lähetettiin kaikille hankinta-asiantuntijoille kommentoitavaksi. Heiltä pyydettiin kommentteja yleisesti lomakkeen käyttöön otosta ja lomakkeen sisällöstä sekä täyttötavasta. Tiedusteltiin muun muassa sitä, missä määrin lomaketta kannattaisi käyttää ja millä tavalla. Lomaketta arvioivat yhteensä kuusi hankinta-asiantuntijaa kahdeksasta. Lomakkeen kommentointia hankaloitti kesälomakausi.

Yleisesti itsearviointilomake koettiin hyödylliseksi jatkoa ajatellen. Tärkeää vastaajille oli, että lomake on toimiva ja houkuttelee täyttämään, jolloin se ei sido liikaa työaikaa ja asenne lomaketta kohtaan olisi positiivisempi. Lomakkeesta saadaan enemmän irti, kun hankinta-asiantuntijat suhtautuvat siihen myönteisesti. Lomaketta täyttäessä heräisi pohtimaan, mitä olisi voinut tehdä toisella tavalla, paremmin. Lomakkeisiin kerätty tieto voisi olla hyödyksi myös uusien kilpailuttajien perehdyttäessä. Kyselyn vaihtoehtoista nimittäin uusi kilpailuttajakin saa todennäköisesti hyviä ideoita, millä keinoin markkinoita tai tarpeita on mahdollista kartoittaa.

Täytettyjä lomakkeita tulisi analysoida ja todella käyttää jotenkin, jotta täyttäjät ymmärtäisivät sen tarkoituksen ja konkreettisen hyödyn. Vaaditaan esimiestason sitoutumista ja aktiivisuutta lomakkeen läpikäyntiin. Ehdotettiin, että esimerkiksi työparipalavereissa sovittaisiin esimiehen kanssa, että lomake tulee täyttää tietyistä hankinnoista vuodessa. Täytettyjä lomakkeita käytäisiin esimiehen kanssa yhdessä läpi pari kertaa vuodessa tai kehityskeskustelun yhteydessä. Kun lomaketta ei tarvitsisi täyttää jokaisesta hankinnasta, lomakkeen tuomaa lisätyötä ei koettaisi liian suureksi taakaksi ja asioita käytäisiin enemmän ajatuksella läpi. Kun lomake on täytetty harkiten, on sen sisältökin käyttökelpoisempaa.

Useat hankinta-asiantuntijat pelkäsivät lomakkeen tuomaa lisätyötä, sillä huolehdittavia lomakkeita ja ylläpidettäviä raportteja koettiin olevan muutenkin jo tarpeeksi. Lisäksi yleinen mielipide oli, että lomaketta ei ole tarkoituksenmukaisesti käyttää jokaisen hankinnan kohdalla. Muuten lomakkeesta voisi tulla vain asiakirja, joka hoidetaan nopeasti alta pois. Lomake pitäisi ehdottomasti täyttää hankintakohtaisesti eikä yleispätevästi useampaa hankintaa koskemaan, jotta hankinta-asiantuntijat olisivat motivoituneempia täyttämään sitä.

Se, missä hankinnan vaiheessa lomakkeen täyttää on paljon työtavoista ja sen hetkisestä työtilanteesta kiinni, mikä kenellekin sopii, mutta se olisi hyvä tehdä viimeistään sopimuksen teon yhteydessä. Vastauksia esimerkiksi sopimusseurannasta voisi täydentää sopimuskauden aikana ja loppupuolella. Silloin myös

sopimusseurannan arviointi olisi samalla lomakkeella, eikä siihen tarvitsisi erillistä lomaketta.

Luonnoksen sisältöä kommentoitiin hyväksi pieniä viilauksia lukuun ottamatta. Kysymyksiä on muutettu hankinta-asiantuntijoiden huomioiden mukaisesti. Kun lomakkeen tulevat käyttäjät olivat saaneet jättää omat arvionsa, hiottiin sen sisältö vielä hankintapäällikön kanssa lopulliseen muotoonsa. Hankintapäällikön kanssa päätettiin, että lomaketta tultaisiin pilotoimaan yhteishankinnoissa ja vasta myöhemmin mahdollisesti myös erillishankinnoissa. Tämä osaltaan aiheutti jotakin muutoksia kysymysten asetteluun yhteis- ja erillishankintojen eroavaisuuksien vuoksi. Yhteishankinnat valittiin pilotointikohteeksi suuremman vaikuttavuuden vuoksi: yhteishankintojen loppukäyttäjistö on laajempi kuin yksittäiselle toimialalle kilpailutettavalla erillishankinnalla.

Lomakkeen viimeisen version (ks. liite) kysymykset on laadittu niin, että ne aktivoisivat lomakkeen täyttäjää innovatiivisuuspotentiaalin etsintään. Lomakkeelle valikoitui neljä teemaa:

1. Tarvemäärittely
2. Markkinatutkimus ja markkinavuoropuhelu
3. Uudet ratkaisut
4. Ajan hallinta

Teemat on suunniteltu sopimuksen elinkaarihallinta-ajattelun mukaan, joissa strategisesti tärkeät vaiheet ovat painotettuna. Kutakin teemaa kohti asetettiin vain muutama kysymys, jotta lomake olisi helppo käydä läpi kehityskeskusteluissa. Kehityskeskusteluiden tarkoitus on säilyttää keskusteleva luonne, eikä käyttää kaikkea siihen varattua aikaa täytetyn lomakkeen lukemiseen. Näin aikaa jää myös ratkaisujen etsimiseen.

Teemakohtaisten kysymysten lisäksi lomakkeen alussa täydennetään hankinnan perustiedot. Lomakkeen viimeisessä osiossa on loppukommenttien vuoro, jossa hankinta-asiantuntija arvioi lyhyesti hankinnan onnistumista sekä voi halutessaan jättää vinkin seuraavaa hankintasopimusta kilpailuttavalle.

Lomakkeen ulkomuodosta tehtiin yksinkertainen ja nopeasti täytettävä: Suurin osa kysymyksistä on sellaisia, joihin on laadittu valmiit vastausvaihtoehdot. Näistä hankinta-asiantuntijan on helppo valita sopivat vaihtoehdot. Muutamissa kysymyksissä tietyn vastausvaihtoehdon jälkeen seuraa jatkokysymys, jossa vastaus joudutaan perustelemaan. Avoimia kysymyksiä käytettiin vain niissä kohdissa, joissa vastausvaihtoehdot oli vaikea ennalta määritellä tai se koettiin muusta syystä välttämättömäksi.

Lomakkeen mieluisimmaksi täyttämissovellukseksi ehdotettiin Webropol-kyselytutkimussovellusta tai Word-tiedostoa. Excel-tiedosto ei sovi, sillä jotkut kysymykset vaativat pitempiä vastauksia. Webropol-sovelluksella kyselystä saa visuaalisesti miellyttävämmän ja sujuvamman täyttää.

Liiketoiminnan kehittäminen itsearvioinnin perusteella edellyttää kaaviossa 1. esitettyä prosessia.



Kuvio 1. Itsearviointi osana liiketoiminnan kehittämistä (IMS 2014).

Arvioinnille on oltava nähtävissä selvä prosessikaavio, jossa eritellään kunkin vastuut eri vaiheille. Itsearviointiin osallistuvia on koulutettava sen suorittamiseen ja on suunniteltava materiaalin kerääminen sekä tulosaineiston ylläpito. Varsinaisessa toteutusvaiheessa kartoitetaan vahvuudet ja parantamisalueet. Parantamiskohteet valitaan ja priorisoidaan, jonka perusteella valitaan kehitystoimenpiteet tai ohjataan jatkoselvitystä. Sitten kehitystoimenpiteet organisoidaan: aikataulutetaan, vastuutetaan ja seurataan. Toimenpiteiden toteutumista pitäisi seurata esimerkiksi ottamalla aihe osaksi palavereiden esityslistoja. Itsearviointi ei siis ole vain kerran hoidettava tehtävä vaan laajempi kokonaisuus. (IMS 2014.)

Se, että arviointilomakkeesta on todellista hyötyä kehityskeskusteluissa, vaatii itse keskustelujen kehittämistä. Nykyisten kehityskeskusteluiden on sanottu olevan rytmiltään liian hitaita reagoimaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. On kommentoitu, että kehityskeskustelut ovat muuttuneet lomake-talkoiksi, jossa itse lomakkeen täyttämisestä on tullut tavoite. Keskustelujen pääaiheet ovat usein irrallisia työntekijän todellisesta työn kehittämisestä. Nämä kehityskeskustelujen haasteet ovat olleet omiaan aiheuttamaan turhautuneisuutta henkilöstön keskuudessa. Viimeisimpiä kehityssuuntia ovat olleet tiheämmin pidetyt keskustelut, joiden kesto on lyhennetty jopa varttituntiin. Jokaiselle keskustelulle asetetaan teema, jotka voivat olla esimerkiksi ensimmäisessä keskustelussa työilmapiiri ja toisessa oman toiminnan kehittäminen. Tämän kaltaisilla toteutustavoilla on parannettu työn tuloksellisuutta useissa yrityksissä. (Manner 2013.)

6.4.2 Kvantitatiiviset mittarit

Kvantitatiivisia mittareita eli niin sanottuja kovia mittareita varten on saatavilla raportoitua tietoa esimerkiksi hankinta-asiantuntijoiden ylläpitämässä kilpailutuskalenterissa, joka on Excel-työkirjamuodossa. Kyseinen työkirja on tarkoitettu sekä hankinta-asiantuntijoiden että esimiesten käyttöön. Tiedostoon kirjataan kaikki hankinnat, joten sen avulla saadaan koostettua raportteja tehdyistä ja tulossa olevista kilpailutuksista. Kilpailutuskalenteriin kerätään muun muassa tietoja saapuneiden tarjousten määrästä, ympäristökriteereitä tai sosiaalisia kriteereitä sisältävistä tarjouspyynnöistä sekä käydyistä markkinavuoropuheluista. Ympäristökriteerit on verrattain uusi kohta kilpailutuskalenterissa, samoin sosiaaliset kriteerit, joka on vasta lisätty eikä siitä ole ehtinyt vielä kertyä raportoitua tietoa. Edellä mainittua kilpailutuskalenteria ei pidä sekoittaa Turun kaupungin nettisivuilla ylläpidettävään samannimiseen julkaisuun. Sen tarkoitus on informoida yrittäjiä ja seutukuntia tulevista hankinnoista, jotka ovat suurimmaksi osaksi kynnyksarvon ylittäviä.

Sopivia arvioinnin indikaattoreita pohtiessa syntyi pitkä lista erilaisia vaihtoehtoja. Keskeytettyjen hankintojen tai hankintaoikaisujen määrä suhteessa kaikkiin hankintoihin ovat eräänlaisia tunnuslukuja viestimään hankintojen onnistumisesta. Ne voivat kuitenkin viestiä useista eri asioista: epäonnistuneesta valmisteluprosessista, hankinta-asiantuntijan heikosta markkinatuntemuksesta, vähäisestä markkinavuoropuhelusta, mutta myös esimerkiksi siitä, että sopivia toimittajia ei vain löydy markkinoilta tai että hankinnan toimeksi antanut toimiala ei ole antanut tarpeeksi yksityiskohtaista tietoa asiakirjojen ja vertailuperusteiden määrittelyyn. Nämä tunnusluvut eivät suoranaisesti oikeuta tekemään sellaista johtopäätöstä, ettei hankintapalveluita tuottavia henkilöstö olisi onnistunut.

Määräaikaan mennessä tarjouspyyntöasiakirjoihin jätettyjen kysymyksien määrä voi kertoa epäonnistuneesta valmisteluprosessista tai huonosti laaditusta tarjouspyynnöstä. Toisaalta kysymyksien tulva voi johtua myös markkinatoimijoiden negatiivisesta asenteesta, ennakkoluuloista julkista hankintatoimea kohtaan tai jopa vanhoista kaunoista edellisistä kilpailutuksista. Kysymyksien määrä ei itsessään kerro vielä mitään vaan myös kysymysten sisältö pitäisi analysoida. Kysymysten sisällön analysoimisen tarve johtaisi siihen, ettei tämä arviointityökalu olisi enää pelkästään määrällinen mittari.

Hylättyjen tarjousten määrän käyttämisessä hankintahenkilöstön arviointiin on samoja haasteita kuin kysymysten kanssa: korkeat määrät voivat viestiä liian tiukoiksi laadituista tarjouspyynnöistä, mutta yhtä hyvin ne voivat johtua tarjoajan toimittamatta jättämisestä todistuksista tai esimerkiksi siitä, ettei toimittaja ole osannut käyttää sähköistä tarjouspalvelua. Tarjouspalvelun käytössä opastaa ensisijaisesti järjestelmän tarjoaja eikä hankinta-asiantuntija. Voidaan todeta, että tunnuslukuun vaikuttavia tekijöitä on muitakin kuin hankinta-asiantuntijan toiminta.

Eräs paljon pohdiskelua aiheuttanut mittari oli aika. Ajankäytön suunnittelu ja aikataulussa pysyminen on tärkeä osa hankinnan onnistumisessa ja siksi myös oleellinen osa hankinta-asiantuntijan työtä. Yhteishankinnoissa hankinta-asiantuntijat voivat asettaa niin kutsutut vuosikellot muistuttamaan sopimuskauden päättymisestä, jotta seuraavan sopimuksen hankintaprosessi osataan aloit-

taa hyvissä ajoin. Aikaisin aloitetulla suunnittelulla saavutetaan todennäköisemmin uusi sopimus siihen mennessä, kun edellinen sopimus päättyy. Mitä aikaisemmin uuden kilpailutuksen valmistelu aloitetaan, sitä paremmin ehditään tutkia tarvetta, markkinoita ja kartoittaa riskejä monipuolisesti uutta sopimusta varten.

Yksi esimerkki ajallisesta mittarista voisi olla yhtä hankinnan työvaihetta kohden käytetty aika suhteessa koko hankintaprosessiin käytettyyn aikaan. Se antaisi osviittaa siitä, miten paljon panostetaan strategisesti tärkeisiin prosessin vaiheisiin. Aika ei sinänsä ole yksiselitteinen mittari, sillä ajankäytön arviointi on vaikeaa. Eri henkilöillä voi olla erilaiset käsitykset ajan arvioimisesta. Lisäksi hankinta-asiantuntijalla voi olla samanaikaisesti useita hankintoja työn alla, eikä työajan kohdistaminen tiettyyn hankintaan ole yksinkertaista. Ajankäyttö on haasteellinen mittari myös siksi, koska joissakin hankinnoissa Haloke ei voi vaikuttaa toimeksiannon ajankohtaan: joskus palvelun tai tavarankäytön hankinnalla on jo kiire, kun se annetaan hankinta-asiantuntijalle kilpailutettavaksi. Samoin sopimuskausien ajallinen katkottomuus, eli sopimuksen päättymisen ja uuden sopimuksen alkamisen välinen aika, ei välttämättä kerro hankinta-asiantuntijan huonosta ajankäytön suunnittelusta.

Kehitettiin myös euromääräisiä tuloksia tuottavia tunnuslukuja, kuten esimerkiksi voimassaolevat sopimukset euroina per henkilötyövuosi. Euromääräiset mittarit ovat hyödyllisiä johdon tasolla ja budjettisuunnittelua varten, mutta kun haetaan mittareita, joihin nimenomaan Haloken hankintahenkilöstö voi omilla ratkaisullaan vaikuttaa, eivät euromääräiset tunnusluvut ole paras vaihtoehto.

Hankintahenkilöstön tehokkuutta voisi mitata läpivietyjen kilpailutuksien määrällä hankinta-asiantuntijaa kohti. Jotta tällainen luku olisi käyttökelpoinen arviointia varten, se vaatisi, että sitä pitäisi verrata muiden kollegojen tuloksiin. Jokainen hankinta on kuitenkin erilainen, ja jotkut hankinnoista vaativat enemmän työtä ja aikaa kuin toiset. Joku voi saada monimutkaisempia hankintoja hoidettavakseen kuin toiset. Yksi hankinta-asiantuntijoista voi hoitaa toisia perusteellisemmin hankinnat perusteellisemmin alusta loppuun ja siksikin kilpailuttaa muita vähemmän. Ei siis ole selvää, onko kilpailutuksien korkea määrä hyvä vai

huono asia. Laatu korvaa määrän ja ansiokkaasti hoidettu pitkä hankintaprosessi on arvokkaampi kuin nopeasti hankittu sopimus. Kilpailutukset voivat verryä myös sidosryhmien passiivisuuden tai heikon viestinnän vuoksi, ja tällä voi olla seurauksensa läpivietyjen kilpailutuksien määrään.

Kuten jo aiemmin todettiin, tunnuslukujen pitäisi olla yksiselitteisiä ja sellaisia, että henkilöstö voi toiminnallaan vaikuttaa niihin. Hankintahenkilöstön päätöksillä on suora yhteys esimerkiksi tiettyjen kriteerien sisällyttämisessä tarjouspyyntöihin tai markkinatoimijoiden kanssa käytyyn vuorovaikutukseen.

Niin ympäristö- kuin sosiaalisten kriteerien määrät ovat mittareina sellaisia, johon hankinta-asiantuntijat voivat vaikuttaa. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna ympäristökriteerien lisääminen tarjouspyyntöihin on suositeltavaa. Kärjistäen voidaan sanoa, että mitä useimmissa hankinnoissa ympäristöasioihin kiinnitetään huomiota, sitä enemmän hankintatoimi on edistänyt toimintaympäristönsä ekologista kehitystä. On kuitenkin muistettava, että kaikkiin hankintoihin ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää tämäntapaisia kriteereitä vain sen takia, että niiden käyttö on suositeltavaa. Ongelmana on ollut myös se, että osassa tarjouspyynnöistä ympäristönäkökulma on huomioitu vain kopioimalla sama yleispätevältä kuulostava lauseke.

Sosiaalisten näkökulmien huomioimisessa on kohdattu samoja haasteita kuin ympäristökriteerien. Toisaalta hankinta-asiantuntija voi todistaa todellista kekseliäisyyttä sisällyttämällä nämä kriteerit niihinkin hankintoihin, joissa niille ei koeta olevan arvoa – ehkä sitä ei vain ole keksitty vielä. Vaikka kenttä sosiaalista kriteereistä on ollut kilpailutuskalenterissa vasta vähän aikaa, on se silti tärkeä tekijä mitattaessa hankintatoimen vaikuttavuutta. Se, että kriteerinä vaaditaan esimerkiksi yrittäjän työllistävän vähintään yksi koulupaikkaa vaille jäänyt nuori, vaatii sanktio- tai kannustetekijän sopimuksessa. Palkkio-/rangaistusjärjestelmällä voidaan varmistua siitä, että sosiaalisen kriteerin käytämisestä seuraa todellista hyötyä – vaikuttavuutta.

Palkkioiden ja sanktioiden käyttö sopimuksissa yleensäkin johtaa tarkoituksenmukaisempaan palvelukykyyn. Kun toimittajille asetetaan konkreettiset tavoit-

teet ja niihin perustuva kannustejärjestelmä, on todennäköisempää, että toimittajalta saadaan sellaista palvelua, kun sopimusehtojen mukaan kuuluisi. Tällöin sopimuksenvalvonnassa on myös konkreettinen ”ase” ongelmatilanteita varten. Hankinnoissa, joissa sopimuksiin on sisällytetty palkkioita tai sanktioita, suhteessa kaikkiin hankintoihin, kuvaisi hankintatoimen innovatiivisuutta ja kannustavaa lähestymistapaa. Kun palvelun laatu on sidottu bonusjärjestelmään, voidaan parantaa toimittajan suorituskkyä ja tällä tavoin lisätä vaikuttavuutta.

Hankintojen suunnitteluvaiheessa suositellaan lisäämään viestintää hankintayksikön ja markkinoiden välillä. Käytyjen markkinavuoropuheluiden määrä kuvaa hankinta-asiantuntijoiden aktiivisuutta toimittajarajapintaan, minkä on todistettu katsottu edistävän innovatiivisuutta, ammattitaitoisemmin tehtyjä hankintoja sekä lisäävän vaikuttavuutta. Hyvin onnistuneella markkinavuoropuhelulla lisääntään molemminpuolista ymmärrystä, kerätään ns. hiljaista tietoa markkinoista ja tarjonnasta, muuttuvista asiakastarpeista sekä muista asioista, jotka ovat merkittäviä hankinnan onnistumisen kannalta. Samalla yrittäjät kokevat, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa siihen, kuinka hankinnat viedään läpi. Lisäksi hankintatoimen maine yrittäjien silmissä paranee kun yrittäjien ja hankintatoimen välillä on avointa vuorovaikutusta.

Markkinavuoropuheluiden seuraamisellakin on riskinsä. Itse määrän lisäämisestä voi tulla päätavoite. Tällainen voi johtaa siihen, että niissäkin hankinnoissa, jossa sillä ei saavuteta erityistä hyötyä (vrt. rutiininomaiset tavarahankinnat), käytetään aikaa toimittajien kanssa keskusteluun. Voidaan kuitenkin todeta, että sidosryhmien kanssa käydystä vuoropuhelusta ei missään tapauksessa ole ainakaan haittaa.

Kaikkien edellä mainittujen tunnuslukujen lisäksi SAP-toiminnan ohjausjärjestelmästä on löydettävissä erilaisia raportteja hankintapalveluiden arvioimiseksi. Esimerkiksi ohioistojen määrä on selvitettävissä järjestelmästä. Ohioistot kertovat sisäisen asiakkuuden laadusta, sopimusvalvonnasta sekä sopimuksien hyödyntämisestä.

Kvantitatiiviset indikaattorit vaativat järjestelmällistä seurantaa ja läpikäyntiä, aivan kuten kvalitatiivisetkin arviointimenetelmät. Tunnuslukuja olisi hyvä tarkastella puolivuositain tai vähintäänkin vuosittain. Keskustelu tunnusluvuista voisi kytkeytyä hankinnan kuukausipalaverien yhteyteen. Hankinta-asiantuntijoiden täytyy olla sitoutuneita tunnuslukuihin tarvittavien asioiden raportointiin. Kullekin indikaattorille voitaisiin määrittää prosentuaalinen tavoite seurantajaksoittain. Tällöin kehityksen suunnasta saataisiin jatkuvasti ja näin ohjattua toimintaa aktiivisesti. Pitemmällä aikavälillä tiedoista voitaisiin luoda kustakin indikaattorista esimerkiksi viivakaavio, jonka avulla hahmotettaisiin kehityksen suuntaa.

6.5 Muita kehitysideoita

Työssä jo esitetyt kehitysideat painottuvat Haloken hankinta-asiantuntijoiden työhön. Hankintapalveluiden kokonaisuuteen kuuluvat lisäksi myös ostajat ja SAP-tiimi, jotka kaikki tahoillansa rakentavat toimivaa toimitusketjua. Pelkäämään hankinta-asiantuntijoiden panostuksella ei saada aikaan kokonaisvaltaista kehitystä organisaation toimintaan, vaan kaikkien osapuolien organisaation sisällä tulee pyrkiä yhteistyössä kohti tavoitetilaa.

Tällä hetkellä hankintapalveluiden operatiivisempia toimintoja suorittava ja kehittävä henkilöstö on vielä suhteellisen erillään itse hankintatoimesta, vaikka integrointia on jo jossain määrin tehty. Ostajilla olevaa tietoa voitaisiin hyödyntää enemmänkin esimerkiksi tuoteluetteloita suunniteltaessa uutta kilpailutusta varten. Samoin hankintasopimuksiin voitaisiin ostajien avulla saada toimitusketjun sujuvuutta edistäviä ehtoja. Ostajat ovat lähimpänä asiakas- ja toimittajajapintaa ja toimivat heidän välikätenään päivittäin. Heille kertyy suunnaton määrä palautetta yksittäisiltä tilaajilta eli niin sanotusti suoraan kentältä. Samoin tieto toimittajien viiveistä lähettää tilausvahvistuksia tai sopimuksen noudattamatta jättämisestä kertyy heille. Siitä, että nämä rajapinnan tiedot päätyvät hyötykäyttöön, ei tähän mennessä ole ollut takuuta.

Yleinen käytäntö on, että ostajan ja tilaajan reklamaatiot arkistoidaan hankinta-asiantuntijoiden suorittamaa sopimusvalvontaa varten. Tosiasia on kuitenkin se, että vain harva valitus saa virallisemman reklamaatioviestin muodon, jota voidaan oikeasti käyttää näyttönä ongelmatilanteissa. Toinen olennainen huomio on, että vain valitukset, jotka koskevat toimittajien suorituskykyä, arkistoidaan järjestelmällisesti myöhempää käyttöä varten. Kun tilaajat kommentoivat itse hankintapalveluiden toimintaa, kuten tuoteluettelon puutteellisuutta tai sopimus-toimittajan korkeita hintoja, jämähtävät kommentit usein ostajien rajapintaan. Vain radikaaleimmat viestit tai uhkaukset lähetetään eteenpäin sopimuksista vastaaville hankinta-asiantuntijoille.

Hankintapalveluiden kehittämistä ei pitäisi rakentaa pelkästään negatiivisten palautteiden varaan. Saatavilla on myös paljon muuta käyttökelpoista tietoa eri rajapinnoilta, jotka vaativat systemaattisempaa tallentamista. Konkreettinen kehitysidea voisi olla yhteinen tietopankki, johon kaikki sellainen tieto kirjataan, mitä joku voi joskus omassa työssään tarvita. Tällä esimerkiksi ostajat voisivat välttyä samojen asioiden selvittelyiltä.

Tällä hetkellä saatua palautetta tai sen käsittelyä ei varsinaisesti valvota. Hankinnasta vastaava hankinta-asiantuntija saattaa ottaa palautteen huomioon toimittajatapaamisissa tai seuraavaa kilpailutusta valmistellessa. Toinen vaihtoehto on, että se luetaan ja unohdetaan. Toki joissakin tapauksissa palautteet ovat aiheettomia tai sisältö liittyy jo tiedostettuun ongelmaan.

Siitä huolimatta, hankinta-asiantuntijat, ostajat ja SAP-toiminnanohjausjärjestelmän kehityksestä vastaavat voisivat toimia aiempaa enemmän yhteistyössä ja oppia asioita toinen toisiltaan. Uuden sopimuskauden kilpailutusta valmisteltaessa voitaisiin pitää palavereita, jossa kaikista toiminnoista löytyisi edustaja. Ideaalitulanteessa joukkoa täydentäisi myös edustaja logistiikkapalveluista. Konkreettisesti varasto- tai kuljetustyötä tekevä voisi tuoda oman näkemyksensä toimitusketjun sujuvuuden takaamiseksi.

Koko organisaation läpimenevä tiivis yhteistyö voi jäädä haavekuvaksi, ellei kaikkia osapuolia saada motivoitumaan siihen. Kullakin on omat päivittäiset työ-

tehtävänsä ja ehdotettu järjestely voidaan kokea lisätyönä, joka on omasta työajasta pois. Kokonaishyötyä on vaikea hahmottaa ja siksi yhteistyöpalavereita ei nähdä koko toimitusketjua ja pitkällä aikavälillä myös omaa päivittäistä työtä kehittävänä toimintana. Tärkeänä motivointikeinona toimii sitouttaminen ja mahdollisesti palkitsemisjärjestelmä.

Haasteellista yhteistyöryhmien muodostamisesta tekee ensinnäkin se, että kaikki ostajat tekevät kaikkien toimittajien ja tilaajien kanssa yhteistyötä. Tästä syystä ei ole mutkatonta muodostaa esimerkiksi toimittajittain jaettuja hankinta-asiantuntija-ostaja-tiimejä. Toimittajien mukaan muodostetuilla työryhmillä saataisiin tehostettua erityisesti sopimusvalvontaa, mutta tällaisella jaolla päädyttäisiin tilanteeseen, jossa jokaisella ostajalla olisi omat toimittajansa. Tästä taas seuraisi ongelmia esimerkiksi sairaus- tai kesälomatilanteissa.

Toisaalta ostajat voitaisiin jakaa tiettyjen tuoteryhmien perusteella hankinta-asiantuntijoiden pareiksi tai tietyn sopimuksen yhteyshenkilöksi ostajien edustajana. Tämä voisi kehittää myös ostajista tietyn tuotekategorian asiantuntijoita. Tuoteryhmien perusteella tehdyt työryhmät edistäisivät erityisesti hankinnan suunnitteluvaiheen kehittämistä, sillä kilpailutukset tehdään useimmiten tuoteryhmittäin. Ei kuitenkaan ole varmuutta siitä, että päästäisiin yhteisymmärrykseen siitä, kuka ostajista saisi mitään tuoteryhmiä huolehdittavakseen. Jotkut tuoteryhmät ovat monimutkaisempia kuin toiset tai jostakin muusta syystä muihin ryhmiin verrattuna ei-toivotumpia. Lisäksi myös tuoteryhmäkohtaisessa tiimijärjestelyssä olisi haasteellista järjestää kesälomien ja muiden poissaolojen aikainen toiminta. Tietyn kategorian osaajan ollessa poissa, tuotteiden ostamiseen vaadittava osaaminen puuttuisi.

7 YHTEENVETO JA PÄÄTELMIÄ

Tässä tutkimuksessa etsittiin keinoja hankintojen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Työn tavoitteena oli luoda arviointimenetelmien kokonaisuus, johon sisältyy niin laadullista kuin määrällistäkin mittaamista.

Työn keskeisenä olettamuksena oli se, että innovatiivisuus hankinnoissa lisää vaikuttavuutta. Innovatiivisuudella tässä yhteydessä voidaan tarkoittaa uutta tapaa tuottaa hankintaprosessi, tuotekehitysprojektin hankintaa, hankintasopimuksissa innovaatiokannusteiden luomista toimittajalle tai alueen yritysten liiketoiminnan kehittämistä. Keskeisintä innovatiivisuudessa ovat kumppanuus ja verkostopohjainen toiminta. Näillä keinoilla on todettu olevan selvä korrelaatio tuottavuuden ja vaikuttavuuden kehittämiseen.

Hankintojen kehittämisen ja arvioinnin kannalta oli ensin ymmärrettävä hankintoja tekevän henkilöstön rooli: Halokessa hankinta-asiantuntijat ovat avainhenkilöitä hankintatoimen uudistamisessa, sillä juuri heidän työtavoillaan ja hankintaprosessissa tekemillään valinnoilla on suuri vaikutus toiminnan onnistumiseen. Asiakastyytyväisyysmittauksessa Haloken hankinta-asiantuntijoiden palvelu- asenne oli saanut parhaimman keskiarvon, mistä voi päätellä hankinta-asiantuntijoiden omaksuneen asiakastyytyväisyyden tärkeyden. Palveluhenkisyys ja asiakaslähtöisyys ovat hyviä lähtökohtia hankintapalveluiden kehittämiseksi.

Hankintapalveluiden arviointi Halokessa oli työn alkuvaiheessa hyvin alkeellisella tasolla – strategisia tavoitteita mukailevia arviointimenetelmiä ei ollut. Työ alkoi organisaation tavoitteiden tutkimisella, jotta tiedettiin mitä asioita pitäisi arvioida. Taustatyöhön kuului myös erilaisten kirjallisuuslähteiden sekä ajankoh- taisten julkaisujen ja artikkeleiden analysointia, joissa käsiteltiin julkisten hankintojen kehittämistä. Kehittämis ehdotuksia havainnollistettiin tapaustutkimuksella, jossa analysoitiin lasten kuljetuksien hankintaprosessia vaihe vaiheelta. Tapaustutkimukseen kuuluivat myös hankintaan osallistuneiden eri osapuolien

haastatteluja. Lisäksi analysoitiin vuoden 2014 alkupuolella tehdyn erillishankintojen asiakastytytyväisyyskyselyn tuloksia.

Erilaisten indikaattoreiden luonti sinänsä ei ollut tutkimuksen haastavin osa, vaan niiden hyödyllisyyden tutkiminen ja niistä valitseminen: mitä mittarit oikeasti kuvaavat ja onko sillä tiedolla hyötyä lisäarvon tuottamisen kannalta. Tutkimuksessa onnistuttiin lopulta löytämään työn tilaajan toiveita mukailevia arviointikeinoja, joiden avulla kuvataan nimenomaan hankintatoimen omaa toimintaa. Tehdyissä pohdinnoissa tuli esiin muutamia määrällisiä mittareita, joiden tuloksia yhdistämällä voitaisiin luoda kuvaa hankintapalveluiden kehityksestä. Näitä määrällisiä mittareita olivat käytyjen markkinavuoropuhelujen määrä, ympäristö- ja sosiaalisten kriteerien määrä sekä niiden sopimusten määrä, joissa on käytetty palkitsemis- tai sanktiojärjestelmää. Nämä kuvaavat hankintatoimen kykyä huomioida laatu ja osallistaa markkinatoimijat suunnitteluun.

Työn edetessä tultiin siihen tulokseen, että pelkästään numeeriset tunnusluvut eivät riitä toiminnan kehittämiseen. Hankintatoimen laadullista arviointia varten luotiin itsearviointilomake. Itsearviointi on keino, jolla edistetään oppimista ja tiedonkulkua, levitetään hyviä käytäntöjä sekä sitoutetaan henkilöstöä kehittämistyöhön, ja siksi sen käyttäminen tuntui parhaalta vaihtoehdolta.

Lomaketta luodessa huomioitiin tulevien käyttäjien ja hankintapäällikön kommentit. Lomake on tarkoitettu hankinta-asiantuntijoiden täytettäväksi. Kommentivaiheessa suurin osa hankinta-asiantuntijoista koki itsearviointilomakkeen hyödylliseksi. Sen avulla voisi oppia kyseenalaistamaan ja arvioimaan paremmin omia toimintatapoja.

Lomakkeen soveltamista päätettiin rajoittaa koskemaan vain sellaisia hankintoja, joissa hankintatoimen arviointi olisi tarkoituksenmukaista. Sen käytölle luotiin selkeä toimintasuunnitelma. Esimiehen kanssa sovitaan etukäteen, mistä hankinnoista lomake tulee täyttää. Kun hankinta saadaan tehtyä, lomake käydään läpi esimiehen kanssa kehityskeskustelun yhteydessä. Päätimme yhdessä hankintapäällikön kanssa, että lomaketta kokeiltaisiin ensin yhteishankinnoissa ja mahdollisesti myöhemmin myös muissa kaupungin hankinnoissa.

Arviointilomakkeen luomisessa haastavinta oli kysymysten valinta sekä niiden muotoilu niin, että sillä saataisiin esiin tavoitteiden kannalta olennaisimpia kehityskohteita. Lomakkeen tarkoitus on herättää mahdollisimman paljon ajatuksia ja samalla kerätä tietoa hankintatoimen kehityksestä. Nämä asiat piti vielä saada sellaiseen muotoon, että se motivoisi hankinta-asiantuntijaa täyttämään sitä. Lomakkeesta onnistuttiin lopulta muodostamaan Haloken tavoitteita vastaava, oppimista ja kehitystä tukevien kysymysten kokonaisuus. Lomakkeesta saatiin muodostettua tiivis ja helppokäyttöinen.

Vaihtoehtoisten arviointimenetelmien pohdinta oli kaiken kaikkiaan mielenkiintoinen prosessi ja vaati paljon tutkimusta. Työssä auttoi kuitenkin merkittävästi se, että pääsin tutustumaan organisaation toimintaan eri työtehtävissä. Hankintapalveluiden kokonaisuus oli helpompi hahmottaa ja sitä kautta helpompi löytää toiminnan tärkeimmät solmukohdat. Samalla pääsin keskustelemaan eri työtehtävissä työskentelevien henkilöiden kanssa, jotka kertoivat minulle omia näkemyksiään kukin omista lähtökohdistaan. Työn edetessä kartutin tietämystä julkisista hankinnoista sekä toimitusketjuajattelusta. Prosessin aikana opin myös käytännönläheisesti tieteellisen tutkimuksen etenemisestä ja lainalaisuuksista. Erityisesti haastattelut ja itsearviointilomakkeen kommenttien läpikäynti opettivat minulle lähdekriittisyyttä.

LÄHTEET

30.3.2007/348. Finlex. Laki julkisista hankinnoista. Viitattu 28.4.2014 www.finlex.fi > Lainsäädäntö > Ajantasainen lainsäädäntö > Laki julkisista hankinnoista.

Chesbrough, H. W. 2003. The Era of Open Innovation. MIT Sloan Management Review 44 (3) 34-41.

Cloudia 2014. Cloudia Sopimus. Cloudia > Ratkaisut > Cloudia Sopimus. Viitattu 20.6.2014. www.cloudia.fi > Ratkaisut > Cloudia Sopimus

Culminatum Innovation 2011. E-julkaisu: Innovatiivisten hankintojen käsikirja. Viitattu 3.5.2014 http://www.culminatum.fi/tiedostot/upl/julkisten_hankintojen_%20käsikirja201211.pdf.

Espinno 2011. E-julkaisu: Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa. Etelä-Suomen palveluinnovaatiot. Viitattu 15.5.2014 www.espinno.fi > Julkaisu: Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa.

Euroopan parlamentti 2014. E-julkaisu: Hankintadirektiivien tuoreimmat epäviralliset käännökset. Viitattu 3.8.2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2b20140115%2bTOC%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fFI&language=FI>

Exari 2014. Exari Intelligent Contract Management Software. Viitattu 17.6.2014. www.exari.com > Learn more > Contract management.

Haloken tulokortti 2014. Turun kaupungin O-asema. Luotu 20.5.2014.

Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. 2012. Hankintojen johtaminen. Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Helsinki: Tietosanoma.

IMS Business Solutions Oy 2014. Viitattu 25.8.2014 www.ims.fi Materiaalit > Artikkelit > Tuoteistaminen > Itsearviointi liiketoiminnan kehittämisvälineenä.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2013. Viitattu 18.8.2014. Malleja ja ohjeita > Hankintauutisia > Lainsäädäntö > Hankintalain uudistaminen alkaa.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014a. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Viitattu 23.4.2014 www.hankinnat.fi > Malleja ja ohjeita > Julkaisuja > Kuntien yleiset hankintaohjeet/ Antero Oksanen.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014b. Hankintalainsäädäntöä. Viitattu 23.4.2014 www.hankinnat.fi > Lainsäädäntöä > Hankintalainsäädäntöä.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014c. Hankintojen periaatteet. Viitattu 24.4.2014 www.hankinnat.fi > Julkinen hankinta > Hankintojen periaatteet.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014d. Hankintamenettelyt. Viitattu 24.4.2014 www.hankinnat.fi > Hankintaprosessi > Hankintamenettelyt.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014e. Hankintasanasto. Viitattu 2.5.2014 www.hankinnat.fi > Usein kysyttyä > Hankintasanasto.

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2014f. Kynnysarvot. Viitattu 2.5.2014 www.hankinnat.fi > Julkinen hankinta > Kynnysarvot.

Kaitila, A. 2013. PowerPoint-esitys: Laatu vai hinta? Case Espoon koulukuljetukset 11.12.2014.

Kauniskangas, M. 2014, 19–21. Osto & Logistiikka 1/2014:19. Hosuminen kostahtuu kuntien hankinnoissa.

Kettunen, P. 2014. Helsingin sanomat 6.5.2014. Pääkirjoitus: Palvelujen vaikuttavuuden selvittäminen on tärkeää.

Kortelainen, Ketty. 2013. Blogi: Eurot kuriin palveluhankinnoissa. Viitattu 14.6.2014. <http://www.talentvectia.com/fi/blogi/eurot-kuriin-palveluhankinnoissa>

Kuhmonen, T., Ahokas, I. & Ruotsalainen, J. 2013. Tutu e-julkaisuja 6/2013: Hankinnat osana kuntien elinvoiman johtamista. Tulevaisuuden tutkimuskeskus. www.utu.fi > Tiedekunnat ja yksiköt > Muita yksiköitä ja verkostoja > Tulevaisuuden tutkimuskeskus > Julkaisuja https://www.utu.fi/fi/yksikot/ffrc/julkaisut/e-tutu/Documents/eTutu_2013-6.pdf

Lautiainen, P. 2013. Sopimushallinnan kehittäminen kuntasektorilla – hankintojen hallittu haltuunotto. Osto- ja logistiikkayhdistyksen järjestämä hankintapäivä 18.9.2013..

Lautiainen, P. 2014. Talouselämä 16/2014, 62–63. Lakihiivistelystä päästävä hankintojen johtamiseen.

Lehmusvirta, A. 2014. Kauppalehti. Pk-yrityksille avautumassa uusia mahdollisuuksia. Viitattu 19.8.2014.

Lindevall, J. 2014. Helsingin sanomat 19.5.2014. Mieliä: Kuljetuspalvelusäästöt ovat lyhytnäköisiä. <http://www.hs.fi/mielipide/a1400387010689?jako=c6bb9c85c01d13189aceb6c701154e96&ref=email-share>

Manner, J. 2013. Blogi: Uudista kehityskeskustelut. Viitattu 1.9.2014. <http://www.talentvectia.com/fi/blogi/uudista-kehityskeskustelut>

Micheli, P., Mason, S., Kennerley, M. & Wilcox, M. 2005. Public sector performance: Efficiency or quality?. Measuring Business Excellence 2005. Vol. 9 No. 2.

Mäkelä, E-R. 2011. Tekninen dialogi – ratkaisu moneen ongelmaan julkisissa hankinnoissa?. 8.11.2011. Viitattu 16.5.2014 www.edilex.fi > Lakikirjasto > Artikkelit

Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen kuntaliitto. http://www.hankinnat.fi/fi/malleja-ja-lainsaadantoa/julkaisuja/Documents/Oksanen_kuntien_yleiset_hankintaohjeet_alkuosa_v_23.8.2010.pdf

Owal Group 2014. Painettu versio: Askeleet innovatiivisiin hankintoihin. Lähetetty Halokelle 14.5.2014. Tekes.

Ritvanen, V., Inkiläinen, A., von Bell, A. & Santala, J. 2011. Logistiikan ja toimitusketjun hallinnan perusteet. Saarijärvi: Saarijärven Offset Oy.

Suomen kuntaliitto 2012. Vaikuttavuus. Viitattu 10.5.2014 www.kunnat.net > Asiantuntijapalvelut > Kuntatalous > Tuottavuus > vaikuttavuus.

Suomen kuntaliitto 2013. Kunnista huippuhankkijoita 28.8.2013. Viitattu 16.4.2014 www.kunnat.net > Tietopankit ja tuotteet > Kunta-alan uutisia > 2013.

Suomen kuntaliitto 2014. Viitattu 21.4.2014. www.kunnat.net > Asiantuntijapalvelut > Lakiasiat > Yksityisoikeus > Sopimusoikeus > Sopimushallinta <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/sopimusoikeus/sopimushallinta/Sivut/default.aspx>

Taksiliitto 2013. Viitattu: 18.4.2014 www.taksiliitto.fi > Taksiliikenne > Taksimatkan hinta.

Turun kaupungin tilinpäätös 2013. Turun kaupungin toimintakertomus ja tilinpäätös. <http://www.turku.fi/public/?contentid=502577&nodeid=23>

Turun kaupunki 2014a. Hankinnat ja logistiikka. Viitattu 26.4.2014 www.turku.fi > Päätöksenteko ja talous > Talous > Hankinnat ja logistiikka.

Turun kaupunki 2014b. Hankinta- ja logistiikkakeskus. Viitattu 26.2014 www.turku.fi > Yhteystiedot ja toimialat > Palvelukeskukset > Hankinta- ja logistiikkakeskus.

Turun kaupunki 2014c. Strategiat ja ohjelmat. Päivitetty 28.2.2013. Viitattu 2.6.2014 www.turku.fi > Päätöksenteko ja talous > Strategiat ja ohjelmat.

Turun kaupunki 2014d. Strategiat ja ohjelmat. Päivitetty 25.6.2014. Viitattu 4.9.2014 www.turku.fi > Päätöksenteko ja talous > Strategiat ja ohjelmat.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2008. HILMA. Yleistä julkisista hankinnoista. Viitattu 20.4.2014. www.hankintailmoitukset.fi > Tutustu julkisiin hankintoihin > Yleistä julkisista hankinnoista.

Työ- ja elinkeinoministeriö 2013. HILMA. Ajankohtaista. Viitattu 2.5.2014 www.hankintailmoitukset.fi > Ajankohtaista > Hankintalainsäädännön EU-kynnysarvot muuttuvat 1.1.2014

Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. www.tem.fi Kuluttajat ja markkinat > Julkiset Hankinnat > Hankintalain kokonaisuudistus. Viitattu: 18.8.2014.

Wennberg, M. 2014. Askeleet innovatiivisiin hankintoihin 7.5.2014. Innovatiiviset ja vastuulliset julkiset hankinnat -hankkeen päätösseminaari Forum Marinumissa Turussa.

Vilén, K. 2010. Innovaatioiden edistäminen julkisilla hankinnoilla. Tampere 20.9.2010. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Väestörekisterikeskus 2014. Viitattu 30.4.2014. www.vaestorekisterikeskus.fi

Yliherva, J. 2006. E-julkaisu: Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja. Viitattu 28.6.2014 <http://www.sitra.fi/julkaisut/Raportti64.pdf>

Itsearviointilomake

Liitteenä on osana tutkimusta luotu itsearviointilomake. Lomakkeen ikkunoita on yhteensä kuusi, joista ensimmäisessä täytetään hankinnan perustiedot. Toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä ikkunoissa ovat teemoittain jaetut kysymykset. Viimeisessä ikkunassa tehdään vielä viimeisiä pohdintoja ja jätetään terveiset seuraavalle samantyyppistä hankintaa kilpailuttavalle.

Suurin osa lomakkeen kysymyksistä on merkitty pakollisiksi vastaajalle, ja siksi liitteen itsearviointilomakekin on puoliksi täytetty. Webropol-kyselytutkimussovellus ei päästä lomakkeen täyttäjää seuraavalle sivulle ennen kuin aiemman sivun pakollisiin kysymyksiin on vastattu jotakin.

Itsearviointilomake

Arviointilomake on hankintakohtainen ja sen tarkoituksena on auttaa hankinta-asiantuntijoita oman työnsä arvioinnissa.

Arviointilomaketta käydään läpi esimiehen kanssa kehityskeskusteluissa, jotta voitaisiin pohtia yhdessä hankintojen haasteita, kehityskohteita ja kehitysehdotuksia.

Hankinnan kohde, vuosi ja diaarinumero *

Kynnysarvo *

Kansallinen hankinta

Valitse ☒

EU-hankinta

☐

Hankintalaji *

Tavarahankinta

Valitse ☒

Palveluhankinta

☐

Sopimusjärjestely *

Kertahankinta

Valitse ☒

Puitesopimus

☐

Puitejärjestely

☐

Seuraava -->

Tarvemäärittely

Kuinka aikaisin aloitit hankinnan suunnittelun? *

- ☐ 1-3 kk ennen tarjouspyynnön julkaisua
☒ 3-5 kk ennen tarjouspyynnön julkaisua
☐ yli 5 kk aiemmin

Millä keinoilla selvitit loppukäyttäjien tarvetta? Vaihtoehtoja voi valita useita. *

- ☒ Asiakastytytvyisyyskysely
☐ Keskustelu toimialan edustajien kanssa
☐ SAP-raportit, reklamaatiot
☐ Toimittajan raportit
☐ Edellisen sopimuskauden toimittajatapaamiset
☐ joku muu tapa, mikä

Olivatko sopimuksen suurimmat käyttäjät mukana toimittajatapaamisissa?

- ☐ Kyllä
☐ Ei

Onko sopimushallintaan laadittu suunnitelma? (Esim. varmistetaan sopimuksen aikainen tiedonkulku, kuullaan loppukäyttäjää sopimusaikana, kerätään ja seurataan reklamaatioita, tehdään tarkistuskäyntejä) *

- ☒ Kyllä
☐ Ei

Markkinatutkimus ja markkinavuoropuhelu

Mitä keinoja käytit markkinoiden tutkimiseen? Vaihtoehtoja voi valita useita. *

- ☐ Internet
☐ Alan messut
☐ Kirjallinen tietopyyntö (vapaamuotoisia kuvauksia hankinnan toteuttamiseen)
☐ Info- tai keskustelutilaisuus
☐ Tekninen vuoropuhelu
☒ Tarjouspyyntöluonnoksen kommentointi
☐ jotakin muuta, mitä
☐ En tutkinut markkinoita

Mitä asioita tutkit? *

- ☐ Montako toimittajaa ja minkä kokoisia yrityksiä
☒ Toimijoiden asemat markkinoilla
☐ Millainen tuote-/palveluvalikoima
☐ joku muu, mikä

Olisiko laajemmalla markkinoiden tutkimisella voitu saavuttaa parempi lopputulos? *

- ☒ Kyllä
☐ Ei

[<-- Edellinen](#)

[Seuraava -->](#)

Uudet ratkaisut

Pohditko ratkaisun hakemista vaihtoehtoisilta markkinoilta? (Esim. tarpeena lisätä valoa: lamppuja tarjoavien yritysten vaihtoehtoisina markkinoina esim. ne yrittäjät, jotka tarjoavat seinän kaatamista valon lisäämiseksi) *

- ☐ Kyllä
☒ Ei

Miksi et?

Oliko tarjouspyynnössä tai sopimuksessa otettu huomioon *

- ☐ Sosiaalinen näkökulma
☒ Ympäristönäkökulma
☐ Sopimussanktiot
☐ Sopimuskannusteet

<-- Edellinen

Seuraava -->

Ajanhallinta

Pysyitkö laatimassasi aikataulussa? *

- ☐ Kyllä
☐ Ei

Miksi et?

Jos koko hankintaprosessiin käytetty työaika olisi 100 %, niin miten jakaisit sen eri hankinnan vaiheille kuvaamaan hankinnan työvaiheiden ajankäyttöä? *

Edellinen sopimuskausi

Sopimussuunnittelu- ja valmisteluvaihe

Kilpailutus

Olisitko tarvinnut enemmän aikaa johonkin edellä mainituista vaiheista? *

- ☐ Kyllä
☐ Ei

Mihin vaiheeseen?

Mistä ajan rajallisuus johtui?

[<-- Edellinen](#)

[Seuraava -->](#)

Lopuksi

Koetko onnistuneesi hankinnassa? Perustele lyhyesti. *

Minkä neuvon antaisit hankitsijalle, joka hoitaa seuraavan vastaavanlaisen sopimuksen kilpailuttamisen?

[<-- Edellinen](#)

[Lähetä](#)